

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE
CABINET BRITANNIQUE

SOUS LA

REINE VICTORIA

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le mardi 17 décembre 1901, à 1 heure

PAR

PIERRE LE VASSEUR

Président : M. CHAVEGRIN, professeur

Suffragants { MM. LARNAUDE } *professeurs*
 { BOURGUIN }

SAINT-CLOUD

IMPRIMERIE BELIN FRÈRES

Rue du Calvaire, 3.

1901

LE
CABINET BRITANNIQUE

SOUS LA

REINE VICTORIA

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE
CABINET BRITANNIQUE

SOUS LA

REINE VICTORIA

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le mardi 17 décembre 1901, à 1 heure



PAR

PIERRE LE VASSEUR

Président : M. CHAVEGRIN, professeur

Suffragants { MM. LARNAUDE }
 { BOURGUIN } *professeurs*

SAINT-CLOUD

IMPRIMERIE BELIN FRÈRES

Rue du Calvaire, 3.

1901



Digitized by the Internet Archive
in 2026

CHAPITRE PREMIER

La situation politique du Cabinet à l'avènement de la Reine Victoria.

SOMMAIRE :

Origine du Cabinet. — Les effets du Reform-Bill de 1832. —
La composition du Parlement. — L'influence de l'aristocratie.
Le Ministère et ses moyens d'action. — Réformes imminentes.

Lorsque, en 1837, la reine Victoria monta sur le trône, il y avait cent cinquante ans à peine que le Cabinet était né ; il est peut-être même exagéré de donner ce nom au comité secret qui, après la restauration de la famille Stuart, fut détaché du conseil privé et chargé, à côté et au-dessus de l'Assemblée consultative légale, de l'exécution des volontés du souverain. Le gouvernement de cabinet ne fut, en réalité, établi en Grande-Bretagne que sous le règne de Guillaume III, lorsque le célèbre duc de Sunderland amena le roi à rompre avec la tradition ancienne qui faisait partager les charges ministérielles entre whigs et tories, et obtint la formation d'une administration homogène, en parfaite communion avec la majorité de la

chambre des Communes qui était whig : le parlementarisme était établi en Angleterre.

A la mort de Guillaume IV rien ne semblait changé ; la même constitution, non écrite, régissait la Grande-Bretagne : le Cabinet, choisi par la Couronne, était obligé, comme cent ans auparavant, de défendre sa politique devant un parlement composé d'une chambre des Lords et d'une chambre des Communes. Cependant un élément nouveau, encore peu conscient de sa force, mais qui, pendant les soixante-trois années que dura le règne de Victoria, devait croître au point d'englober toute la vie politique : la volonté nationale, librement exprimée, venait de naître de la réforme électorale de 1832. Jadis, le bon plaisir royal prévalait toujours, car le roi créait les lords et ceux-ci dominaient les Communes ; après le Reform Bill, la Chambre Basse s'est peu à peu débarrassée de cette contrainte et est devenue véritablement l'assemblée des représentants de la Nation, imposant au Souverain et aux Pairs du Royaume un ministère à sa dévotion, puisque, sans son appui, un cabinet ne peut pas vivre : le système a donc basculé. Insensiblement, en l'espace d'un seul règne, la Grande-Bretagne a passé du régime oligarchique au gouvernement démocratique. L'aristocratie, qui régnait jadis dans les Conseils, ne s'y maintient, quant à présent, que par son alliance avec l'élément populaire. Et le Cabinet qui, jadis, devait être l'exécuteur de la volonté d'un seul, doit main

tenant représenter et faire triompher la volonté de tous, plus impérieuse que celle du roi, parce qu'elle est anonyme.

En 1837, cette évolution commençait à peine ; le Parlement était entre les mains de l'aristocratie terrienne. La Chambre Haute se composait des grands seigneurs, maîtres de domaines considérables, possesseurs d'une infinité de circonscriptions électorales, les bourgs-pourris, habités par des électeurs sous leur dépendance. La Chambre Basse était peuplée par leurs cadets, par de gros propriétaires, par de riches personnages payant de beaux deniers le droit de représenter au Parlement quelque ville indépendante, mais obérée. Un grand nombre de sièges, enfin, étaient à la disposition du gouvernement, qui les donnait à des créatures du ministère ; ainsi recrutée, la Chambre des Communes ne représentait qu'imparfaitement le pays. Il y avait bien eu la réforme de 1832, qui avait passionné l'opinion publique. Elle avait été assez populaire pour que, après la dissolution de la Chambre des Communes, la masse des citoyens privés du droit de vote forçât le pays légal, les électeurs, à envoyer au Parlement des représentants ayant le mandat de voter une loi qui les dépouillait de leur privilège ; mais, lorsque le bill fut en vigueur, on put voir qu'il n'était qu'un leurre, qu'une manœuvre des libéraux pour anéantir les conservateurs ; il est vrai que certains bourgs-pourris disparaissaient, qu'un assez grand nombre

de citoyens nouveaux parvenaient à l'électorat ; mais les circonscriptions supprimées étaient soigneusement choisies parmi celles qui étaient représentées par des conservateurs, et, grâce à la modicité du cens électoral, les grands seigneurs créaient sur leurs terres des électeurs fictifs, dont les votes par ordre enlevaient toute sincérité aux élections.

Du reste, avant la réforme de 1832, et même longtemps après, le choix des électeurs se trouvait faussé par plusieurs autres raisons, dont les principales étaient le scrutin public et la corruption. Dans les circonscriptions, dites bourgs-pourris, les habitants investis du droit de vote étaient sous la dépendance absolue de grands personnages et pouvaient, en les contrariant, se voir l'objet de mille vexations. Avec le scrutin secret, le doute aurait pu planer et soustraire les dissidents à la vengeance seigneuriale ; avec le vote public, qui seul existait, l'obéissance passive devenait une nécessité. Il restait bien certaines circonscriptions indépendantes ; là, l'intimidation n'était plus à craindre, mais la corruption s'étalait sans pudeur. Les électeurs considéraient leur vote comme une propriété dont ils pouvaient tirer un revenu ; il est vrai de dire que leurs élus en faisaient autant. L'absence de scrupules en cette matière était telle, que l'on vit la municipalité d'Oxford annoncer publiquement qu'elle offrait le titre de député à quiconque voudrait payer les dettes de la ville.

Cette facilité d'obtenir un siège au Parlement permettait à tout homme riche ou influent dans une région de prendre part au gouvernement. Aussi, n'était-il pas rare de voir pendant plusieurs générations le même bourg représenté par les cadets de la même famille noble ou par le seigneur du pays ; ce qui, par conséquent, rendait presque, en fait, les sièges héréditaires dans les deux Chambres. Ces liens de parenté, cette commune origine, avaient quelques bonnes conséquences ; ils donnaient aux débats parlementaires la forme de discussions courtoises, et n'ont pas médiocrement contribué à ancrer dans l'esprit anglais ce respect de la minorité et des opinions de l'adversaire qui fait, encore maintenant, l'étonnement et l'admiration des autres pays dotés du parlementarisme. Il faut ajouter que le système permettait aux jeunes gens l'accès des fonctions publiques ; excellente chose, car on n'apprend jamais trop tôt le difficile métier d'homme d'Etat. « Cette union de souplesse et de force, a dit Gladstone, qui est absolument nécessaire pour les plus hauts travaux de l'administrateur et de l'homme d'Etat, est un don que la nature ne permet plus de développer si l'on ne commence pas à temps. »

Le caractère de propriétés privées qu'avaient pris les circonscriptions électorales avait pour conséquence une grande stabilité dans les forces respectives des deux partis au Parlement ; c'était, en effet, en deux fractions bien tranchées que se

divisait alors la Grande-Bretagne ; on naissait whig ou on naissait tory ; on peut même dire que, sauf quelques exceptions, on naissait officier ou soldat dans l'armée politique : un Grey, un Russell, un Lansdowne, un Cecil, un Derby trouvaient dans leur berceau un siège au Cabinet ; les simples soldats restaient dans l'effacement, et c'est à peine si, à cette époque, l'on compte cent cinquante membres de la Chambre des Communes qui prennent part aux discussions.

C'est dans un Parlement ainsi composé que se recrute le ministère. Ses membres ne seront investis de cette haute dignité qu'en raison de leur naissance, de leurs aptitudes aux affaires, des sympathies personnelles qu'ils auront su se concilier, de leurs parentés mêmes ; appelés à régner sur une majorité parlementaire composée de pairs héréditaires et d'élus dispensés de compter avec leurs électeurs, ils n'auront pas besoin d'être populaires ; il ne leur faudra pas, pour se maintenir au pouvoir, mettre en avant de ces grands principes, lancer de ces pompeuses déclarations qui, passant par-dessus la tête des représentants, sont le clairon qui mène le pays à la bataille électorale. Les discussions ne franchiront pas les murs du Parlement, et le Cabinet triomphera plutôt en agissant sur les personnes qu'en remuant les idées.

Le gouvernement possédait alors, il est vrai, un moyen très efficace de s'assurer une majorité fidèle ;

le droit de patronage lui permettait de laisser tomber la manne des sinécures sur ses partisans et sur les hésitants. La chose ne serait maintenant plus possible ; le patronage a été considérablement réduit et les nominations de fonctionnaires sont jalousement contrôlées par l'opinion publique ; il n'en était pas de même au temps du Reform-Bill. Si les aînés de l'aristocratie peuplaient la Chambre des Lords et la Chambre des Communes, leurs cadets, comme dans la France de l'ancien régime, se rejetaient volontiers sur les bénéfices ecclésiastiques, dont les plus importants sont, en fait, à la disposition du premier ministre, tandis que les autres dépendent entièrement du Lord haut chancelier. Par ces moyens peu brillants, mais sûrs, certains ministères affermissaient ou augmentaient leur clientèle.

Ainsi donc, le Cabinet n'était nullement obligé de tenir compte des aspirations nationales, dont la manifestation n'avait pas d'influence sur son existence, puisque le pays légal, de gré ou de force, se désintéressait de la conduite de ses élus. Généralement, le ministère ne se préoccupait que de ce que pensait l'opposition au sein du Parlement, ou même, dans son propre parti, tel ou tel personnage dont l'influence pouvait déplacer la majorité ; il nous est assez difficile, maintenant qu'une individualité, si considérable soit-elle, n'est qu'un grain de sable dans la mer de la volonté populaire, de nous figurer

quel pouvait être alors, dans la balance, le poids d'un grand nom, d'une haute personnalité.

Il ne faut pas exagérer, cependant, et l'on doit se méfier des principes absolus. Les dernières années du règne de Guillaume IV ont vu la naissance de cette puissance qui dominera toutes les autres, l'opinion publique ; elle manifesta d'une manière éclatante son existence et sa force en 1832. Les lords Grey et Russell avaient vu leur projet de réforme électorale repoussé par le Parlement. Ils avaient dissous la Chambre des Communes, mais qu'espérer d'électeurs dont on voulait supprimer les droits ou réduire le privilège ? N'allaient-ils pas résister ? L'opinion publique leur força la main : ils envoyèrent au Parlement des députés réformistes.

Comment le Cabinet avait-il obtenu cette grande et pacifique victoire de la nation sur le pays légal ? Il avait su, dans un intérêt de parti, il est vrai, mais en mettant en avant les grands mots de principes et de droits, user de cette force encore adolescente, mais respectée, parce qu'elle était libre et honnête, la presse. Le gouvernement avait déjà été quelquefois obligé de tenir compte de ses opinions ; la liberté d'allure des journaux lui avait suscité souvent des embarras, notamment avec des puissances étrangères ; en 1806, leurs attaques contre l'empereur Napoléon avaient précipité la rupture de la paix d'Amiens ; car, malgré les affirmations de lord Hawkesbury, secrétaire d'Etat des Affaires

étrangères, le souverain français ne voulut pas croire que le ministère britannique était dans l'impossibilité de museler la presse, ce qui était cependant rigoureusement exact. Si ce fut là un incident regrettable, les bienfaits de la presse le firent bien vite oublier ; ce fut elle, en effet, qui prit l'initiative de ces grands mouvements d'opinion en faveur des minorités ou des opprimés, qui aboutirent à l'émancipation des catholiques, à l'abolition de la traite ; ce fut, enfin, grâce à son appui que le ministère Grey-Russell put faire triompher le Reform-Bill de 1832.

Si le Cabinet, en 1837, n'avait que rarement à tenir compte de l'opinion publique, il était une autre puissance dont la volonté pouvait briser naissance, talent, popularité ; il y avait encore le souverain. Le temps n'était pas bien éloigné où le roi George III prétendait gouverner en même temps que régner, et où, aux objections de ses ministres, il opposait le poids des votes des « amis du roi » au Parlement. Le roi Guillaume IV avait certes mieux compris son rôle de souverain d'une monarchie parlementaire ; mais, s'il n'empiétait pas, il usait largement de ses droits ; on l'accusa même de les outrepasser, lorsque, en 1834, il renvoya sans motifs un ministère libéral qui avait l'appui de la Chambre des Communes, pour appeler au pouvoir sir Robert Peel. C'est grâce à son influence personnelle et par crainte d'encourir son déplaisir

que les Lords laissèrent passer le Bill de réforme de 1832.

L'avènement de la reine Victoria donna beaucoup d'espoir à ceux qui désiraient subordonner la couronne au Cabinet ; ils espéraient qu'une jeune fille ne pourrait ni ne voudrait avoir une politique personnelle en opposition avec celle de ses conseillers ; le Cabinet, en un mot, pouvait espérer reprendre cette autorité presque absolue, que l'effacement des deux premiers George lui avait permis de s'arroger. Cependant, s'il pouvait escompter la faiblesse d'une femme, il devait craindre que, même reine, elle ne le combattît par des moyens féminins ; de petits complots, des intrigues ayant la souveraine pour centre, pouvaient faire autant de mal à un ministère que l'attitude hostile d'un roi.

Si, en somme, l'on considère l'ensemble des institutions britanniques en 1837, on est frappé du caractère aristocratique de cette monarchie ; la noblesse règne de droit à la Chambre des Lords, de fait à la Chambre des Communes ; les électeurs sont à sa discrétion ; le ministère est tiré de son sein ; seul, en face de ce colosse formidable, se dresse le souverain. Sa puissance est grande, non par le respect qu'inspire la Couronne, les débordements de George IV ont désaffectionné le peuple anglais, mais par l'usage souvent judicieux, quelquefois arbitraire, qu'il fait d'une prérogative qu'il ne semble pas vouloir abandonner.

Mais tout ceci n'est qu'une façade ; en réalité, la réforme de 1832 a été le levier qui a fait trembler sur sa base le vieux palais aristocratique. Le bouleversement n'est certes pas venu de l'*Act* lui-même, qui n'était qu'un leurre, mais des forces à qui il a permis de se développer ; c'est à partir de ce moment, en effet, que la presse a senti son pouvoir, que l'opinion publique, surtout, a pris conscience de sa puissance ; l'obligation où se trouvèrent les lords de voter la réforme fut la première atteinte à la toute-puissance politique de l'aristocratie ; l'avènement de l'ère démocratique est contemporain de celui de Victoria : ce règne long et pacifique en a vu le pacifique développement. Et le Cabinet, trait d'union entre le souverain et le pays, agent exécutif de la Chambre des Lords et de la Chambre des Communes, a été l'âme de cette révolution.

CHAPITRE II

L'organisation du Cabinet.

SOMMAIRE :

- § I^{er}. — *Formation et fonctionnement du Cabinet* : Nomination des Ministres. — Substitution de l'influence du premier ministre à celle du roi. — Composition du Cabinet. — Comment il fonctionne. — Inexistence légale. — Homogénéité. — Conseil intérieur. — Attributions du Cabinet.
- § II. — *Les départements d'État* : Tendances centralisatrices. — La Trésorerie et les administrations qui en dépendent. — Le Secrétariat d'État. — L'Amirauté. — Le Lord haut chance lier et les Jurisconsultes de la couronne. — Le Conseil privé et ses comités. — Le Gouvernement d'Ecosse. — Le Gouvernement d'Irlande. — Emoluments et pensions.
- § III. — *Direction du Cabinet. Le premier Ministre* : Inexistence officielle de cette fonction. — Choix du premier Ministre. — Son influence croissante. — Sa puissance dans le Cabinet.

§ I. — **Formation et fonctionnement du Cabinet.**

FORMATION. — Le mot Cabinet ne sert pas, en Grande-Bretagne, comme ailleurs à désigner la réunion de tous les ministres; c'est un comité, d'origine presque inconstitutionnelle, composé des principaux d'entre eux; aussi jamais la législation ne s'est-elle occupée de cette institution que le

hasard fit naître, et que des causes, pour la plupart fortuites, ont développée. Les ministres sont légalement égaux et sont indifféremment nommés par la couronne. Le souverain anglais, en effet, par une prérogative antique et toujours en vigueur, a le droit de choisir ses conseillers; bien des rois usèrent de ce pouvoir pour imposer à leur pays des favoris indignes autant qu'incapables. Mais, depuis la réforme de 1832, un ministère qui ne s'appuierait que sur la couronne n'aurait pas longtemps à vivre; il lui faut encore être soutenu par le Parlement et surtout par cette partie du Parlement qui représente l'opinion, la Chambre Basse. D'où il s'ensuit que, obligé de respecter, dans le choix de ses conseillers, les sympathies de ses fidèles communes, le roi ne peut offrir le pouvoir qu'à un seul personnage, le leader du parti dominant : ce sera le premier ministre.

Ayant vu son libre arbitre limité par la Chambre des Communes dans le choix du chef du Cabinet, seul organe de ce corps avec lequel il aura des rapports constants, le roi est assez indifférent à la composition du ministère, et laisse agir le *premier ministre*. Si même il voulait imposer l'entrée au Cabinet d'une personnalité désagréable à ce dernier, il ne le pourrait pas; car le premier ministre refuserait un collaborateur, c'est-à-dire un subordonné de fait, dans lequel il n'aurait pas toute confiance.

C'est pourquoi, en droit, la coutume admet que celui-ci possède la faculté de choisir ses collègues. En fait, il est vrai, il sera aussi limité dans son choix que le souverain l'a été à son égard. Car si les membres du Parlement sont nombreux, il y en a peu dans chaque parti et dans chacune des Chambres, que leurs aptitudes ou leurs loisirs rendent capables de remplir des fonctions ministérielles. Et, parmi ceux-là, la plupart, par leurs services anciens ou par leurs connaissances spéciales, sont désignés d'avance pour tel ou tel département : toutes conditions qui restreignent singulièrement la liberté d'action du premier ministre.

L'obligation où sont les ministres de ne siéger que dans la Chambre à laquelle ils appartiennent et l'influence sans cesse croissante de la Chambre des Communes ont encore accru la difficulté de la répartition des portefeuilles ; si, jadis, les grands départements étaient exclusivement dirigés par des Lords et n'étaient représentés aux Communes que par des ministres sans importance ou des fonctionnaires subalternes, il n'en est plus de même maintenant et la balance penche plutôt du côté de la Chambre Basse : c'est que celle-ci n'est plus, comme autrefois, sous la dépendance matérielle et morale de la Chambre des Lords. L'acharnement avec lequel elle a poursuivi les réformes électorales l'a démontré aux moins clairvoyants,

et, graduellement, l'opinion publique est arrivée à se convaincre du peu de poids que doit peser, aux yeux d'un Cabinet parlementaire, la volonté d'une Chambre héréditaire quand elle est opposée à celle d'une Chambre élective. Moins de quatre-vingts ans avant la mort de Guillaume IV et quoique le parlementarisme existât déjà en Angleterre, le premier Cabinet de Georges III comptait treize pairs sur quatorze membres; Pitt, premier ministre en 1783 était le seul, dans le Cabinet qu'il dirigeait, qui n'appartint pas à la Chambre Haute. En 1812 le Cabinet de Lord Liverpool ne comptait sur douze membres que deux ministres siégeant aux Communes. Mais dix ans plus tard l'évolution se fait sentir; la deuxième administration dirigée par le même Lord Liverpool renferme un Cabinet de quinze membres, dont neuf pairs et six *commoners*; et dans la suite une répartition à peu près équitable se fait entre les deux Chambres.

Le premier ministre, en recevant le pouvoir de choisir les membres du Cabinet, a maintenu avec grand soin la faculté qu'avait le souverain de composer un ministère comme bon lui semblait, tant au point de vue du nombre des membres qu'à celui de leurs capacités; aussi le Cabinet renferme-t-il généralement, en dehors des chefs des grandes administrations, qui en font toujours partie, les titulaires de certains postes ministériels inférieurs, grands seigneurs ou orateurs habiles, et même

quelquefois des membres ne remplissant aucun office dans le ministère, choisis à cause de leur influence personnelle ou de leurs grandes aptitudes, mais que leur âge avancé ou toute autre cause rendent inaptes aux fonctions actives. Cette coutume, quelque peu pratiquée déjà au dix-huitième siècle, a pris de l'extension au dix-neuvième et les grands services que rendirent aux Cabinets dont ils firent partie et au pays tout entier, des personnalités comme celles des Lords Fitzwilliam, Mulgrave et surtout Wellington et Lord John Russel, n'est pas pour la faire tomber en désuétude.

Constitutionnellement, la mesure s'est trouvée souvent attaquée ; on n'a jamais contesté au roi le droit d'appeler n'importe quel citoyen anglais à son Conseil privé et dans son Cabinet. Mais certains auteurs ont prétendu que si le personnage choisi, quoique n'étant pas titulaire d'un département ministériel, faisait partie de la Chambre des Communes, il tombait sous le coup du *statut* de la reine Anne, et devait être soumis à la réélection. Cette objection est du reste plus théorique que pratique, car la Chambre des Communes, mise en face de cette situation, n'a pas jugé utile de renvoyer le nouveau membre du Cabinet devant ses électeurs, la fonction n'étant pas rétribuée.

Le nombre des hommes politiques appelés par le premier ministre à faire partie du Cabinet varie nécessairement suivant les circonstances, et aucune

règle ne s'est dégagée à ce sujet. Le premier Cabinet de George I^{er} était composé de huit membres; en 1760, à l'avènement de George III, le Cabinet en fonction en comptait quatorze. Dix ans plus tard, Lord North ne s'adjoignait que six de ses collègues. Pitt ne dépassa pas ce nombre. Depuis cette époque, les conseils de Cabinet ont généralement été composés de dix à quinze personnages et l'expérience a démontré que le petit nombre des membres était très favorable à la bonne expédition des affaires.

Il faut diviser en deux groupes les ministres qui font partie du Cabinet; dans le premier se trouvent les titulaires des grands offices qui sont toujours appelés à y siéger; ce sont :

Le Lord président du conseil privé.

Le Lord haut chancelier.

Le premier Lord de la trésorerie.

Le premier Lord de l'Amirauté.

Le chancelier de l'Échiquier.

Les cinq secrétaires d'Etat.

D'autres membres de l'administration sont très souvent appelés à faire partie du Cabinet; ce sont, entre autres :

Le président du Board of Trade.

Le président du Local government board.

Le Postmaster général.

Le Lord gardien du sceau privé.

Le chancelier du duché de Lancastre.

Le secrétaire en chef pour l'Irlande.

Le Lord lieutenant et gouverneur d'Irlande.

Etc.

Les chefs des autres administrations n'ont qu'une part restreinte dans la direction des affaires générales de l'Angleterre. Ils ne se distinguent des fonctionnaires ordinaires qu'en ce qu'ils se retirent avec le Cabinet.

FONCTIONNEMENT. — Le premier ministre a été appelé par la Couronne à former une administration; il a composé son ministère et choisi les membres du Cabinet. Après avoir baisé la main du souverain et reçu les insignes de leurs fonctions, les nouveaux ministres sont devenus dépositaires de la puissance publique. Le gouvernement est né; il n'a plus qu'à agir.

Légalement, le Cabinet n'existe pas; c'est une réunion de quelques membres du Conseil privé, dont les décisions ne sont valables qu'après avoir reçu l'approbation de leurs collègues; en fait, il est vrai, cette sanction n'est qu'une pure formalité, et les résolutions du Cabinet sont adoptées sans discussion. Aussi n'est-il pas admis que les divers membres du Cabinet apportent des solutions différentes pour les questions soumises au Conseil privé. Au seuil de leur salle des délibérations, l'accord doit être parfait, et aussi bien en face de

la Couronne que devant le Parlement, la même ligne de conduite doit être suivie par tous les membres d'un même gouvernement. Il n'en était pas ainsi, jadis ; les ministres luttaient âprement entre eux pour faire triompher diverses politiques, au grand détriment de leur dignité et des affaires publiques. Le mal venait de ce que le ministère n'avait pas de chef reconnu, et de ce que les membres du Cabinet étaient intentionnellement recrutés dans des partis politiques différents. Ces sortes d'administrations hétérogènes n'existent plus ; la dernière tentative de constitution d'un ministère de ce genre s'est produite en 1812. Elle échoua, car les hommes politiques consultés refusèrent d'en faire partie, arguant qu' « un Cabinet basé sur un système de contre-action était incompatible avec la poursuite d'une politique uniforme et avantageuse (1). »

S'il est admis que les membres d'un Cabinet doivent appartenir tous au même parti politique, ou tout au moins s'engager, en entrant en fonctions, à ne pas contrecarrer leurs collègues, il ne faut pas croire que toutes les opinions ne puissent s'exprimer. Dans les réunions de Cabinet, toute liberté de discussion existe. Mais rien ne doit en être connu au dehors, et, quand la majorité s'est prononcée ou que le premier ministre a tranché la question, il ne reste aux dissidents que le choix entre la démission ou la soumission ; il leur faut même faire plus

(1) Stapleton : *Canning and his Times*.

que se soumettre ; il leur faut adhérer sans-arrière pensée aux décisions prises, car, comme ministres compétents, ils peuvent être appelés à défendre, devant le Parlement, la mesure contre laquelle ils se sont élevés.

Du principe d'homogénéité du Cabinet et de responsabilité collective de ses membres, découle la conséquence suivante : un ministre se trouve souvent responsable de décisions qu'il n'a même pas été admis à discuter. L'origine de cette situation remonte au temps où sir Robert Walpole était à la tête des affaires ; cet homme d'Etat autoritaire s'accommodait mal des discussions longues et passionnées du Cabinet, et préférait réunir quelques amis dévoués qui en faisaient partie ; ce fut, tant que dura son ministère, ce *Conseil intérieur* qui, seul, eut connaissance des grandes affaires.

Le système ne parut pas mauvais, puisqu'il survécut à son inventeur. Sous George III, les personnages admis seulement au *Cabinet simple* prenaient rarement part aux délibérations sérieuses. Quelques-uns faisaient partie du *Cabinet avec la circulation* ; leur situation était plus haute, puisqu'ils avaient le privilège de posséder *la clef* des boîtes renfermant les dépêches venant de l'étranger et les documents importants. Enfin, au-dessus, remplaçant le Conseil intérieur, existait le *Cabinet avec la circulation et le Post-office*. Ses membres avaient le droit d'ordonner la violation des correspondances particulières : le

premier ministre n'y appelait que ses amis politiques les plus intimes. Le jeune Pitt ne consultait même sur les affaires que son collègue Dundas, et faisait ensuite part de leurs décisions aux autres ministres (1).

Cette hiérarchie compliquée n'existait plus à l'avènement de la reine Victoria, mais souvent encore le premier ministre s'entoure d'un Conseil intérieur pris dans le sein du Cabinet ; comité secret d'une assemblée inconnue de la loi ! Le Cabinet tout entier, pourtant, reste responsable de la politique suivie.

Le nombre des réunions de Cabinet est essentiellement variable ; tout dépend, en effet, et des circonstances et des affaires que le premier ministre réserve aux assemblées plénières de son Conseil. Tout ministre, en droit, peut en demander la convocation, mais c'est le *Premier*, toujours consulté d'abord, qui décide en dernier ressort. En règle générale, pendant les sessions du Parlement, le Cabinet a coutume de se réunir le samedi ; pendant les vacances, les ministres se dispersent, et, sauf urgence, le Cabinet n'a pas de réunions.

Comité exécutif composé des chefs de la majorité dans les deux Chambres, dépositaire de la prérogative de la Couronne, le Cabinet peut et doit connaître toutes les pièces de la machine gouvernementale et veiller à leur bon fonctionnement ; il

(1) Œuvres de Bentham.

traitera et résoudra toutes les questions d'intérêt général, de politique tant intérieure qu'extérieure, laissant chaque ministre administrer à sa guise et sous sa propre responsabilité, les affaires particulières de son ministère. Il se peut, cependant, que le chef d'un département ne veuille pas exécuter seul quelque grande réforme dans l'administration qui lui est confiée. Il consulte alors ses collègues, qui forment un comité, dont les membres sont pris dans le sein du Cabinet, et qui se charge d'étudier la question dans ses détails.

Si, en droit, le chef d'un département y est maître absolu, en fait, les besoins financiers de son ministère le mettent sous la dépendance de la Trésorerie, à qui la loi donne le contrôle de toutes les finances; comme le premier Lord de la Trésorerie est généralement le premier ministre et que toute réforme ou innovation se traduit par une dépense, l'indépendance du Ministre, dans l'intérieur même de son administration, est singulièrement restreinte.

Il peut arriver aussi que des dissensions intestines éclatent dans un ministère. Les fonctionnaires politiques et les fonctionnaires permanents diffèrent souvent dans leurs vues, et, pour faire cesser les discussions qui peuvent en résulter, il ne semble pas que le chef du département soit assez au-dessus de la question pour la juger sainement. Aussi le Cabinet tout entier a-t-il coutume de trancher

ces différends, qui, de prime abord, semblent ne regarder que le ministre compétent.

Comme conseillers privés, les membres du Cabinet prêtent le serment de garder le secret des délibérations. Cet acte serait peu important s'il ne s'agissait que des affaires traitées dans le conseil privé; mais son utilité est grande puisqu'il assure le secret des discussions du Cabinet! La divulgation en serait, en effet, grosse de conséquences : il serait dangereux pour la sûreté de l'Etat de voir répandus et commentés par le public les projets du gouvernement; et, si un membre du Cabinet, tenu de défendre devant le Parlement, en tant que ministre, une mesure qu'il a combattue, pouvait faire part aux électeurs, par la voie de la presse, par exemple, de ses répugnances et des arguments qu'il a invoqués, quelles armes ne fournirait-il pas aux adversaires du gouvernement? et combien en souffrirait la dignité des débats parlementaires !

Les délibérations du Cabinet ne laissent aucune trace. Seules sont mentionnées les décisions à qui l'approbation du conseil privé donne la vie légale. Pourtant beaucoup de discussions en sont connues grâce à l'habitude prise par le duc de Wellington et suivie depuis par les premiers ministres : il rédigeait sur les différentes questions soumises au Cabinet des *Memoranda* qu'il communiquait à ses collègues. Ces memoranda, échangés au moyen des *Cabinet-despatch boxes*, dont chaque ministre possède

une clef, ont rendu de tels services, que l'usage s'en étendit; c'est ainsi que communiquent tous les chefs de départements ministériels.

Quelque secrètes que soient les délibérations du Cabinet, on y fait assister quelquefois des personnages, qui sont conseillers privés, il est vrai, mais qui ne font pas partie du Cabinet. Ceci arrive lorsque, pour résoudre une question de droit, on appelle en consultation un des jurisconsultes du ministère, l'attorney général ou le solicitor général.

Telles sont les fonctions du Cabinet, en tant qu'assemblée délibérant sur les affaires générales de l'Angleterre. Mais là ne se borne pas la tâche de ses membres; chacun d'eux est à la tête d'une de ces importantes administrations qui forment le ministère britannique dans son entier; c'est en cette qualité qu'ils exercent leur initiative individuelle; il nous faut donc passer du général au particulier, et, après avoir étudié le *Cabinet*, examiner les départements d'État.

§ II. — Les départements d'État.

L'accroissement de l'Empire britannique et les réformes démocratiques ont eu, depuis soixante ans, la même influence sur l'organisation des départements ministériels que sur le fonctionnement de la constitution. Il serait fastidieux d'énumérer

les nombreux comités institués par la Chambre des Communes pour améliorer le vieux système; dans la confusion et dans l'amas des réformes réalisées il faut dégager quatre points directeurs :

1° L'augmentation du nombre des services et du personnel, résultat direct du développement des affaires ;

2° La suppression progressive des boards, conséquence rationnelle des tendances centralisatrices du Cabinet ;

3° La substitution du concours au choix, pour l'accession aux emplois civils, et, par conséquent, la diminution considérable du droit de patronage.

4° L'établissement d'un contrôle financier sévère réalisé par la réforme du *Board of audit* et par l'extension des pouvoirs de la Trésorerie sur les autres ministères.

La Trésorerie.

La Trésorerie est le plus important des départements ministériels; en effet, elle possède un droit de contrôle sur toutes les dépenses publiques, ce qui met un peu sous sa dépendance les autres administrations; aussi est-elle généralement dirigée par le premier Ministre.

La Trésorerie se compose d'un *board* (bureau) désigné sous le nom de *Lords commissaires remplissant la fonction de Lord haut trésorier*; les commissaires sont au nombre de cinq : le premier Lord de la

Trésorerie, le chancelier de l'Échiquier, trois Lords Juniors.

Ce bureau a remplacé un personnage jadis fort important, le Lord haut trésorier. Depuis longtemps cet office a cessé d'exister : le dernier titulaire en fut en 1714, sous la reine Anne, le duc de Shrewsbury.

Tous les membres du bureau de la Trésorerie étaient anciennement nommés par le roi sur le pied d'une égalité absolue. Mais depuis que le fameux Sir Robert Walpole a occupé le poste de premier Lord, les Lords Juniors se trouvent dans une situation dépendante vis-à-vis de celui-ci, et sont en quelque sorte choisis par lui.

Le premier Lord de la Trésorerie est presque toujours le *premier ministre*; mais ses occupations, en tant que chef du Cabinet, sont assez nombreuses pour qu'il se contente d'un contrôle général sur les finances. Aussi la direction du département a-t-elle passé aux mains du chancelier de l'Échiquier; quoique n'ayant que le deuxième rang dans la hiérarchie du Board, c'est lui qui administre presque souverainement les affaires financières de la Grande-Bretagne. Aussi quelquefois le premier ministre, lorsqu'il possède des connaissances spéciales sur la matière et quand ce surcroît de travail ne l'effraie pas, cumule-t-il les fonctions de chancelier de l'Échiquier avec celles de premier Lord de la Trésorerie.

La puissance du chancelier de l'Échiquier est telle, que l'on peut dire, sans exagération, que, sans en avoir le titre, il exerce toutes les prérogatives de l'ancien Lord haut trésorier : il est chargé de la préparation générale du budget, qui est présenté au Parlement sous sa propre responsabilité; les documents et prévisions budgétaires lui sont fournis par chaque département particulier; il doit veiller à ce que des économies soient réalisées sans que les services publics aient à en souffrir; aussi, lorsqu'il juge une réforme nécessaire, demande-t-il un rapport au ministre compétent; mais il décide seul de la suite à donner à l'affaire.

Aux attributions du chancelier de l'Échiquier étaient jointes jadis des fonctions judiciaires; il présidait la cour de l'Échiquier. Maintenant encore, dernier vestige du passé, une fois par an, pour la nomination des shériffs, il prend place au milieu des Barons de Justice. Et, autre souvenir des attaches judiciaires de son titulaire, quand l'office de chancelier de l'Échiquier devient vacant, les sceaux sont remis aux mains du *Chief Justice du Banc du roi* avec mission de remplir provisoirement les formalités inhérentes à la charge.

Il est curieux de suivre la puissance croissante du chancelier de l'Échiquier dans l'augmentation progressive de son traitement; autrefois, il était fort peu rétribué; il a maintenant assumé les fonctions dévolues auparavant à la Commission tout

entière : il reçoit des émoluments considérables et a la jouissance d'une résidence officielle.

Jadis, le Board tout entier prenait part à la discussion des affaires financières : le premier Lord, le Chancelier de l'Echiquier, les Lords juniors, alors au nombre de quatre, se réunissaient effectivement autour d'une même table ; la séance était présidée par le roi en personne. Et, bien que l'usage ait depuis longtemps exclu celui-ci des délibérations de ses ministres, son fauteuil occupe la place d'honneur, aujourd'hui encore, dans la salle du Conseil du bureau de la Trésorerie. Tant est grande, en Angleterre, la puissance de la tradition !

Les dépenses occasionnées par les guerres de Sept ans, d'Amérique et de la Révolution française augmentèrent considérablement les occupations de la Trésorerie. Le Board cessa de tout faire par lui-même ; il ne se réunit plus que pour constater si ses décisions avaient été exécutées et pour préparer le travail qui était effectivement fait par les Lords juniors, les secrétaires, les bureaux permanents. Après le roi, le premier Lord, puis le chancelier en présidèrent les assemblées. En 1837, les seuls membres présents aux réunions, bien rares elles-mêmes, sont les Lords juniors et les secrétaires. La nouvelle habitude est sans inconvénients, car les secrétaires et les bureaux, sous la haute direction du chancelier de l'Echiquier, expédient les affaires. Et ainsi, sans avoir abandonné la forme

de Board, l'administration des finances se trouve, en fait, dirigée par un ministre unique.

Les documents, en effet, des bureaux où ils sont préparés, passent à l'examen du secrétaire adjoint (assistant secretary); après en avoir vérifié la régularité, celui-ci les communique au secrétaire financier, qui décide s'il y a lieu d'en référer au chancelier de l'Echiquier; la plupart des affaires courantes ne sont pas soumises au contrôle de celui-ci. Agir autrement serait impossible: le travail du ministre en deviendrait écrasant. Car, la Trésorerie devant vérifier toute dépense, il n'est pas de réforme, soit dans le service, soit dans le nombre des fonctionnaires d'un département quelconque, qui n'ait besoin, à ce titre, de son autorisation.

Là ne se borne pas la tâche du chancelier de l'Echiquier; il doit encore assurer un service important entre tous dans l'Etat moderne; il est chargé de la préparation du budget. A ce point de vue, ses rapports ne sont pas les mêmes avec tous les départements ministériels. S'il peut tailler et rogner dans les budgets de la plupart de ses collègues, il doit admettre sans discussion les prévisions (estimates) qui lui sont présentées par l'Amirauté et le Secrétariat de la guerre. Si celles-ci lui semblent exagérées et que les essais de conciliation n'aient pas abouti, il pourra porter la question devant le Cabinet, qui décidera souverainement.

On s'est efforcé de faciliter autant que possible le

travail écrasant que donne à la Trésorerie la revision des budgets des départements. A cet effet, chaque année, en automne, le secrétaire financier du Board fait demander à toutes les administrations de lui remettre, le plus tôt possible, une évaluation des dépenses prévues pour l'année ; le chancelier de l'Echiquier se rencontre alors personnellement avec le chef de chaque ministère en particulier, et arrête définitivement avec lui son budget spécial. Les prévisions sont alors transmises à la Trésorerie et communiquées par elle à la Chambre des Communes.

A ce service régulier s'ajoute quelquefois un travail supplémentaire : c'est à la Trésorerie que revient le soin de demander au Parlement une ouverture de crédits extraordinaires, en cas de guerre ou pour quelque nécessité imprévue.

Les Lords juniors, quoique leurs fonctions ne soient pas très définies et que Canning ait pu dire que leurs devoirs consistent à préparer la Chambre des Communes et applaudir le ministre « *making a house, keeping a house, and cheering the Minister* », ne se contentent pas de ce rôle parlementaire et rendent des services très effectifs au sein du département. Ils déchargent le Chancelier de l'Echiquier d'une partie de son travail, et lui permettent ainsi de se consacrer entièrement aux grandes affaires. Ce sont, en effet, les Lords juniors qui, à sa place, reçoivent les députations, donnent des audiences, assistent

les comités parlementaires dans les questions financières. Jadis, ils étaient tous membres de la Chambre des Communes, où chacun d'eux représentait l'une des trois parties du Royaume-Uni. Cette coutume a disparu, car peu de représentants veulent courir les risques d'une réélection pour un poste aussi peu considérable. Mais si la fonction n'est pas très importante, elle initie son titulaire à la politique et sert souvent à expérimenter les aptitudes des jeunes membres de la Chambre des Communes ; plus d'un premier ministre a débuté dans ce poste modeste !

Les véritables collaborateurs du chancelier de l'Échiquier sont les secrétaires de la Trésorerie. Depuis 1805, aux deux secrétaires adjoints, créés en 1715, s'ajoute un *secrétaire permanent*, qui survit aux crises ministérielles.

Il est chargé de tout le travail régulier et matériel du département ; quoique s'abritant derrière la formule « Les Lords de la Trésorerie.... », lui seul communique, pour les besoins du service, avec les divers ministères, et, sauf dans certains cas déterminés, sa seule signature suffit.

De ses deux collègues, l'un, le *secrétaire parlementaire*, jadis appelé aussi *secrétaire du patronage*, titre qu'il a perdu depuis l'introduction du système des concours pour l'admission aux services de l'État, a la haute main sur la nomination aux offices qui dépendent de la Trésorerie ; mais sa fonction principale consiste à seconder le leader de la Chambre

des Communes, à diriger les « Whippers in », partisans du gouvernement chargés d'assurer, au moment opportun, la présence au Parlement des membres du parti.

Le *secrétaire financier* est chargé spécialement de suppléer le chancelier de l'Echiquier dans l'expédition des nombreuses affaires qui sont de son ressort.

De la Trésorerie dépendent un certain nombre d'offices dont l'importance est souvent considérable, et qui assurent quelquefois à leurs titulaires un siège au Cabinet :

- 1° The Paymaster general's office.
- 2° The Exchequer and audit department (ex Board of Audit).
- 3° The Mint.
- 4° The office of Works and Public Buildings.
- 5° The office of Woods, Forests and Land Revenues.
- 6° The general post office.

PAYMASTER GENERAL

En 1837, le « Paymaster-general's office » était de création toute récente : il y avait un an à peine que s'étaient confondues sous ce titre les trois fonctions de payeur des armées, de la flotte et des services civils. Bien secondé par un adjoint rétribué, le titulaire de cette charge n'a guère que des signa-

tures à donner. Aussi, avant 1867, l'exerçait-il conjointement à la vice-présidence du Board of trade, puis, jusqu'en 1875, y joignait-il la Chancellerie du duché de Lancastre. En 1857, le comité « On public moneys » émit le vœu que cette fonction cessât d'être politique pour devenir permanente ; la Trésorerie s'opposa à tout changement. Cette sinécure est généralement donnée, avec un siège au Cabinet, à des hommes politiques importants, âgés ou fatigués, qui peuvent ainsi prendre part à la discussion des grandes affaires.

THE EXCHEQUER AND AUDIT DEPARTMENT
(ex Board of audit)

Antérieurement à l'année 1785, tous les prêts ou avances faits aux fonctionnaires publics étaient contrôlés par deux importants personnages, les *Auditeurs du prêt*. Malgré la haute considération et les appointements considérables attachés à cette situation, les titulaires s'en montrèrent bien peu dignes, puisqu'ils laissèrent se constituer un arriéré de 534 millions de livres sterling. Une pareille confusion ne pouvait durer, et un *board* d'apurement des comptes fut institué ; il fonctionna tant bien que mal pendant près de soixante ans, jusqu'au jour où le contrôle plus direct de la Chambre des Communes sur les dépenses publiques donna naissance, dans ce département, à un remaniement qui ne fut accompli qu'en 1866.

En 1857 déjà, le comité parlementaire *On public moneys* avait signalé combien il était défectueux que le « Board of Audit » fût une simple dépendance du pouvoir exécutif, et avait émis le vœu de le voir transformer en une administration spéciale chargée de surveiller, conjointement au Parlement, l'emploi des crédits votés. Mais « il y a toujours eu un contraste marqué entre la susceptibilité jalouse témoignée par la Chambre des Communes dans l'affirmation de son droit exclusif d'accorder les subsides, et l'indifférence avec laquelle (jusqu'à ces derniers temps) elle s'en est remise, pour leur affectation finale, une fois qu'elle les avait accordés, à la discrétion illimitée du pouvoir exécutif (1). » La réforme ne fut opérée que dix ans plus tard par la fusion de l'Echiquier et du Board of Audit en un seul département, l'*Exchequer and Audit office*, tandis qu'un nouveau fonctionnaire, le « Comptroller and Auditor general » remplaçait le contrôleur général de l'Echiquier et le président du Board of Audit.

Nous n'avons pas à nous étendre ici sur cette administration, directement responsable devant la Chambre des Communes ; notons seulement que c'est peut-être le seul exemple, sous la reine Victoria, de l'extension des pouvoirs du Parlement à l'encontre du Cabinet.

(1) *Sessional papers of the house of Commons*, vol. X, p. 123.

THE MINT
(la Monnaie)

La direction de la Monnaie était au dix-huitième siècle un emploi politique; depuis qu'elle a quitté ce caractère, elle a perdu beaucoup de son importance et est exercée concurremment avec diverses autres charges. Depuis 1870 le titre de « Master of the mint » est porté par le chancelier de l'Échiquier.

THE DEPARTMENT OF WOODS, FORESTS, LAND REVENUES,
WORKS, PUBLIC BUILDINGS
(dédoublé en 1851)

Jadis, la Couronne avait la jouissance des bois, des forêts et des autres revenus publics. Mais, à partir du règne de George III, le souverain y a renoncé en échange de la liste civile que le Parlement lui vote à son avènement et dont le montant est alors fixé définitivement pour toute la durée du règne. L'administration de ces biens était confiée en 1837 à des fonctionnaires responsables devant le Parlement et qui portaient le nom de *commissaires des revenus*. Ils formaient un département auquel il avait été adjoint pour la première fois en 1832 le contrôle des travaux et monuments publics : c'est ainsi que ce board fut chargé de la garde et de la surveillance des palais, des parcs

royaux, et d'un certain nombre de monuments et bâtiments spéciaux, les bureaux de poste du royaume, par exemple; il assume la direction de tous les travaux publics qui ne sont pas départis à d'autres ministères; formule à la fois très vaste et très restrictive, car les exceptions sont nombreuses; aussi, en 1851, le « department of woods, forests, land revenues and public buildings » fut-il dédoublé : l'*office of woods, forests and land revenues* est administré par deux commissaires permanents et est représenté au Parlement par le secrétaire de la Trésorerie. L'*office of works and public buildings* est dirigé par un board composé d'un certain nombre de membres ex officio, tels que les secrétaires d'État, le président du board of trade, etc.; il est présidé par un premier commissaire, conseiller privé, appelé très souvent à faire partie du Cabinet et qui, en fait, réunit entre ses mains toute l'autorité du board. En 1860, on proposa d'enlever au premier commissaire son caractère politique, mais lord Palmerston parvint à faire rejeter la motion, en démontrant qu'une pareille décision retirerait au contrôle parlementaire une somme importante qui figurait au budget.

THE GENERAL POST OFFICE
(l'administration générale des Postes)

Ce département n'avait pas, en 1837, l'importance matérielle que le développement des moyens

de communication et l'extension considérable du commerce lui ont donné depuis; il n'a cessé dès lors de grandir; en 1865 il racheta le service télégraphique aux compagnies privées. Il est dirigé par un *postmaster general*, subordonné à la Trésorerie, en droit, mais en fait très indépendant et disposant d'un patronage considérable. Ce fonctionnaire, successeur des deux *directeurs des postes de la Grande-Bretagne*, supprimés par Guillaume IV, tombe sous le coup du statut de la reine Anne et est inéligible à la Chambre des Communes. Cette exclusion, très fréquente, n'empêche pas le premier ministre de mettre à la tête de l'administration qui y est soumise, un personnage politique, quelquefois considérable, comme le cas s'est fréquemment présenté pour le Post-Office; il se contente seulement de le choisir parmi les pairs du royaume; le postmaster général est très souvent membre du Cabinet.

Le Secrétariat d'État.

Depuis les temps les plus reculés on trouve, auprès des souverains anglais, un secrétaire ecclésiastique; Henry VIII, le premier, donna ces fonctions à un laïque qu'il honora en même temps des titres de baron et de conseiller privé; puis, celui-ci se trouvant surchargé de besogne, le

roi lui adjoignit un collègue ; son successeur, Edouard VI, prit un troisième secrétaire ; la reine Elisabeth n'eut pour la seconder que Sir William Cecil, auquel elle donna le titre nouveau de secrétaire d'Etat.

Il y eut, sous Jacques I^{er}, deux fonctionnaires qui remplissaient cette charge ; le nombre n'en varia plus jusqu'à l'époque de l'Union avec l'Ecosse ; la reine Anne en nomma alors un troisième, spécialement chargé des intérêts de ce pays. George I^{er} en institua un quatrième. Le nombre en était revenu à deux en 1740, l'un chargé des affaires intérieures, l'autre s'occupant spécialement des affaires étrangères ; en 1794 un secrétaire pour la guerre fut créé ; on le chargea, en 1801, des colonies. A l'avènement de la reine Victoria, il y avait *trois secrétaires d'Etat* ; leur nombre a depuis été porté à cinq.

Quel que soit leur nombre, les secrétaires d'Etat ne sont légalement considérés que comme ne remplissant qu'un seul office, mis en commission ; aussi chacun d'eux peut-il toujours remplacer ses collègues et contresignent-ils indifféremment les ordres du roi. Leur principale fonction consiste en effet à contresigner et faire exécuter les décisions de la Couronne ; c'est par leur seule entremise que celles-ci sont signifiées au dedans comme au dehors ; et par cette signature constitutionnellement obligatoire, qu'ils ajoutent, ils endossent la res-

ponsabilité des actes qu'ils ont ainsi approuvés. Aussi, pour ces deux raisons, est-il nécessaire qu'un membre de cette commission responsable soit toujours auprès du souverain, tandis qu'un autre réside perpétuellement à Londres, au sein du gouvernement.

Les secrétaires d'Etat, qui sont toujours membres du Cabinet, doivent appartenir au Parlement. Mais deux d'entre eux seulement existaient avant le *statut* de la reine Anne ; aussi lorsque, en 1794, un troisième secrétariat, pour la guerre, fut institué et que son titulaire, Mr. Dundas vint siéger à la Chambre des Communes, plusieurs membres affirmèrent que la loi était violée. Le gouvernement répondit que le secrétariat d'Etat n'étant qu'un seul et même office mis en commission, Mr. Dundas, qui en faisait déjà partie comme *secrétaire de l'intérieur*, ne pouvait être considéré comme titulaire du nouvel emploi créé ; celui-ci était rempli par le troisième personnage appelé à prendre le titre de secrétaire d'Etat : c'était le duc de Portland, pair du royaume. Le raisonnement fut admis ; depuis lors un des trois secrétaires fut toujours pris parmi les membres de la Chambre Haute, et lorsque les deux nouveaux secrétaires furent créés, une loi spéciale les autorisa à siéger aux Communes.

Contrairement à la plupart de leurs collègues du Cabinet qui, dans leurs départements respectifs, ne sont que les présidents d'un board et par cela

même obligés, au moins pour la forme, d'en prendre l'avis, les secrétaires d'Etat sont les maîtres absolus dans le ressort de leur administration et n'ont que des ordres à donner à leurs collaborateurs.

Ceux-ci sont les sous-secrétaires d'Etat, généralement au nombre de deux pour chaque secrétariat. L'un, dont les fonctions sont permanentes, reçoit un traitement supérieur à celui de son collègue, le sous-secrétaire politique ou parlementaire; ce dernier cependant vient au premier rang; membre du Parlement, il est toujours choisi dans la Chambre à laquelle n'appartient pas le secrétaire principal et il doit y soutenir les mesures prises par celui-ci. Il le supplée dans l'expédition des affaires du département, qui sont préparées par le sous-secrétaire permanent : celui-ci dirige le travail des bureaux, fait rédiger les dépêches, étudie les dossiers et remet à son collègue les rapports qu'il a cru devoir faire sur les questions importantes.

LE SECRÉTAIRE DE L'INTÉRIEUR

La très grande décentralisation qui règne en Angleterre a pour conséquence de soustraire au contrôle direct du secrétaire d'Etat de l'Intérieur une très grande partie des affaires administratives. Aussi ses fonctions consistent-elles surtout à faire respecter l'ordre public dans le Royaume-Uni, à veiller à l'exécution des lois.

Chargé du maintien de la paix intérieure, ce secrétaire d'Etat exerce, au nom du souverain, des pouvoirs considérables sur les autorités tant civiles que militaires du pays : c'est par son intermédiaire que les ordres du roi, pour la répression des émeutes ou des rebellions, sont transmis aux Lords-lieutenants des comtés, aux officiers commandant les divisions militaires, aux yeomen, aux volontaires. Il a la haute main sur la police municipale de Londres.

Toutes les poursuites judiciaires intentées par le gouvernement le sont en son nom : de lui dépendent les deux juriconsultes de la couronne, le président et le secrétaire du *Local government board*, le secrétaire en chef et l'attorney général pour l'Irlande ; son autorité s'étend sur l'Angleterre et le pays de Galles ; les communications entre le Cabinet et le vice-roi d'Irlande se font par son ministère et sous sa responsabilité : ce qui lui donne, en fait, une grande influence sur les mesures prises à l'égard de ce pays ; antérieurement à la création d'un *secrétariat pour l'Ecosse* (1885), il était chargé des affaires de ce royaume.

Enfin son influence personnelle est rendue considérable par le droit qu'il possède de présenter les aspirants civils au titre de chevalier.

Le Home secretary a sous ses ordres, outre deux sous-secrétaires, l'un permanent, l'autre parlementaire, un *sous-secrétaire légal* chargé des



affaires civiles et criminelles afférentes au département.

LE SECRÉTAIRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Le secrétaire d'Etat des Affaires Etrangères est l'organe officiel et responsable du gouvernement dans tous les rapports entre la Grande-Bretagne et les puissances étrangères. Il négocie les traités, soit directement, soit par l'intermédiaire de ses agents. Il est chargé de la protection des citoyens anglais résidant au dehors. Il communique avec les ambassadeurs accrédités auprès de son souverain, et veille, suivant un mot célèbre, à conserver *la paix avec l'honneur*.

Dans les autres départements, la plupart des affaires se traitent dans les bureaux, en dehors du contrôle du ministre; celles qui se traitent au Foreign-Office sont de si haute importance qu'il en est toujours référé au secrétaire; souvent même celui-ci ne prend de décision qu'après avoir demandé l'avis du premier ministre; il en est ainsi, notamment, pour les dépêches envoyées aux agents diplomatiques anglais ou aux gouvernements étrangers, dont la teneur peut avoir une influence capitale sur la politique générale: documents si importants que le souverain s'en est toujours réservé la lecture préalable avec droit de correction ou même de suppression.

Contrairement à l'habitude, le sous-secrétaire permanent possède, au Foreign-Office, une autorité plus considérable que son collègue, le sous-secrétaire parlementaire. C'est que la réussite des affaires diplomatiques dépend de deux conditions essentielles : l'esprit de tradition et la suite dans les idées : aussi, le premier de ces fonctionnaires est-il, en raison de sa stabilité même, plus apte que son collègue, homme politique arrivant avec le Cabinet, à préparer les notes ou documents qui seront soumis au nouveau secrétaire principal, ignorant lui-même, quels que soient son talent et son expérience, du détail des affaires en cours.

Jadis, les ambassadeurs britanniques quittaient leur poste quand se retirait le ministère représentant leurs opinions politiques : on a maintenant reconnu que leur maintien était indispensable au succès de leur mission ; aussi, la chute d'un Cabinet n'entraîne-t-elle plus leur rappel. Il n'y a d'exception que lorsque l'un d'eux, appartenant à la Chambre des Lords, se montre décidé à combattre, comme membre du Parlement, le gouvernement qu'il doit servir comme fonctionnaire.

Les ministres résidant à l'étranger envoient au Foreign-Office des rapports sur le pays où ils sont accrédités et sur leur conduite à son égard. Ces documents appartiennent au département et peuvent être communiqués au Parlement.

Mais, bien souvent, le secrétaire d'Etat reçoit de

ses agents des missives personnelles dans lesquelles sont relatés des faits ou des appréciations qui ne doivent pas, dans l'esprit de leur auteur, être livrées à la publicité ; il ne faut pas abuser de ce genre de correspondance, qui ne doit que compléter les renseignements officiels. Cependant, il est reconnu que ces communications confidentielles, qui ne passent pas obligatoirement devant les yeux du souverain ou sous le contrôle du Parlement, sont indispensables ; elles ne sont jamais, du reste, sauf consentement de l'auteur, livrées à la publicité.

La grande extension prise, depuis l'avènement de la Reine Victoria, par le commerce international a donné lieu, en 1864, à la création, au Foreign-Office, d'une *division commerciale et consulaire*, représentée au Parlement par le sous-secrétaire parlementaire. En 1872, ce service fut lui-même subdivisé.

LE SECRÉTAIRE DE LA GUERRE ET DES COLONIES

(avant la réforme de 1854)

A la fin du dix-huitième siècle, les colonies étaient encore administrées par un comité du conseil privé, le *Council of foreign plantations*. Après la perte de l'Amérique du Nord, l'administration coloniale fut réformée et le secrétaire de l'Intérieur en eut la direction. Les guerres contre la Révolution française obligèrent le gouvernement anglais à augmenter

considérablement ses forces militaires et à créer un secrétariat pour la guerre ; en 1801, les colonies furent données à ce département. Cet état de choses existait encore à l'avènement de la reine Victoria.

Auparavant, l'armée était placée sous le contrôle direct de la Couronne. Alors, au moins, jouissait-elle d'une unité de direction. Au contraire, après l'union avec l'administration coloniale sous le titre de *Secrétariat d'Etat pour la guerre et les colonies*, une véritable anarchie régnait au War-Office. Dans cette association, la direction des forces militaires, centralisée en droit entre les mains du secrétaire d'Etat principal était, en fait, divisée entre le commandant en chef, le colonel général de l'artillerie et l'ancien secrétaire spécial pour la guerre (*secretary at war*), fonctionnaire supérieur aux deux autres, mais n'ayant pas rang de secrétaire d'Etat. Ce dernier, du reste, perdait toute autorité sur l'armée dès qu'elle avait quitté le rivage de l'Angleterre ; elle tombait alors entièrement sous la coupe de l'administration coloniale.

Tant de volontés, souvent contradictoires, n'étaient pas faites pour donner une impulsion bien rationnelle aux réformes militaires. Aussi, celles-ci ne datent-elles que du moment où l'on rétablit l'unité de commandement. Pourtant, déjà, en théorie, sinon en fait, conséquence de la crainte des dictatures, commençait à se dégager le principe de la suprématie du pouvoir civil sur le pouvoir militaire ; on

reconnaissait que la responsabilité des affaires de l'armée devait échoir au secrétaire d'État et non pas au commandant en chef, qui ne reçoit qu'une autorité déléguée et subordonnée ; suprématie affirmée, non seulement par des ministres civils, comme lord Granville en 1806, ou lord Palmerston en 1844, mais encore par un soldat, et un des plus populaires en Angleterre, le duc de Wellington.

Si l'administration de la guerre avait eu peu à gagner de son union avec les colonies, ce dernier département, au contraire, avait presque complètement absorbé le secrétariat d'État ; le système colonial alors dominant était, il est vrai, en grande partie la cause de cet envahissement.

Il y a toujours eu, en effet, deux sortes de colonies anglaises. Les premières, dont le nombre a toujours été en augmentant, mais qui, en 1837, étaient en minorité, donnent fort peu de travail au pouvoir central ; ce sont les anciennes colonies peuplées de blancs et dotées du *self-government* ; elles sont administrées par un gouverneur dont les pouvoirs sont à peu près ceux d'un souverain constitutionnel. Le conseil et l'assemblée qui l'assistent sont élus par la population ; la métropole n'a, sur de telles possessions, qu'un très vague pouvoir de contrôle. Les secondes, les colonies de la Couronne (*Crown colonies*), qui existaient presque seules à l'avènement de la reine Victoria, sont à peu près entièrement dans la main du gouvernement central. Le gouverneur

n'est qu'un délégué du ministère ; ses conseillers sont nommés par le secrétaire d'État ; toutes les affaires importantes sont sanctionnées par celui-ci ; cette lourde besogne avait fini par absorber tous les bureaux du « Secrétariat de la guerre et des colonies ».

Cette abondance de Crown-colonies donnait au ministre un droit de patronage considérable ; dans les possessions relevant directement de la Couronne, en effet, presque tous les emplois étaient à sa disposition, notamment la dignité d'évêque colonial, dont les titulaires, à cette époque, se recrutaient dans le clergé métropolitain.

LE SECRÉTAIRE DE LA GUERRE (1854)

Quoique, dès 1837, les dangers que faisait courir à l'organisation militaire anglaise l'état d'anarchie et de confusion qui régnait au sommet de la hiérarchie, eussent été dénoncés, quoique l'opinion réclamât un ministre responsable, un département spécial, la réforme fut longtemps empêchée par le duc de Wellington, qui voyait, dans la subordination complète de l'armée au Cabinet, une atteinte à la prérogative royale.

Le 12 juin 1854, un *Ordre en Conseil* créa le War-Office, et le duc de Newcastle en prit la direction. Après les désastres causés, pendant la campagne de Crimée, par l'imprévoyance administrative, il fut accusé d'incompétence ; certains de

ses collègues du ministère Aberdeen demandèrent son déplacement, et ces incidents donnèrent lieu, au sein du Cabinet, à une importante discussion sur les droits et les devoirs d'un secrétaire d'État de la guerre. Lord John Russell demanda que lord Palmerston fût appelé à cette fonction, car, outre sa compétence et son énergie, cet homme d'État avait sur le duc de Newcastle l'immense avantage de faire partie de la Chambre des Communes ; or, il était nécessaire, disait-il, que, comme le chancelier de l'Échiquier, le secrétaire de la guerre, qui avait un budget considérable à présenter et à défendre, fût partie de la Chambre Basse. Lord John Russell ajoutait que le chef du War-Office devait tirer de sa situation de membre de l'assemblée élective l'autorité personnelle qui lui est nécessaire pour prendre de lui-même d'importantes décisions, les nécessités de la guerre ne donnant pas toujours le temps de consulter le Cabinet. Aussi, reprochait-il au duc de Newcastle d'avoir, pendant la campagne de Crimée, communiqué au Cabinet toutes les dépêches qu'il recevait du commandant en chef, afin de prendre l'avis de ses collègues avant d'y répondre ; si cette manière d'agir couvrait sa responsabilité, elle était peu compatible avec la conduite rapide des opérations militaires ! Le premier ministre, lord Aberdeen, répondit que, si le secrétaire d'État de la guerre devait être membre de la Chambre des Communes,

il serait difficile de faire remplir cette fonction par un militaire, les plus distingués d'entre eux ayant généralement reçu les honneurs de la pairie ; il ajoutait que, toujours, sans inconvénients, le premier lord de l'Amirauté, dont la situation pourrait être comparée à celle du secrétaire d'État de la guerre, avait été pris indifféremment dans les deux branches du Parlement.

Il faut, du reste, reconnaître une certaine exagération dans l'indépendance absolue que lord John Russell accorde, en temps de guerre, au chef du War-Office. Si, dans ces circonstances, son autorité s'étend non seulement sur le commandant en chef, mais encore sur l'Amirauté et même sur la Trésorerie, sa liberté d'action est limitée. Comme l'a très justement dit le comte Grey, le Cabinet tout entier a la haute main et le secrétaire d'État est chargé de l'exécution ; il serait, en effet, inadmissible que le premier ministre se trouvât ainsi, en quelque sorte, sous les ordres de son subordonné.

La question des rapports du secrétaire d'État de la guerre avec le Cabinet a certes été moins vivement discutée que celle des droits respectifs de ce ministre et du commandant en chef. Il est difficile de nier que ce dernier ne soit un subordonné ; outre qu'il tient son autorité d'une lettre de service émanant du secrétaire d'État de la guerre, il n'est pas responsable devant les Chambres et ne fait pas partie du Cabinet. Il a cependant été affirmé

que le fait de mettre les forces militaires britanniques sous la dépendance d'un membre du Parlement était une atteinte à la prérogative royale et au principe de la séparation des pouvoirs. A cela, le comte Grey a très justement répondu : « L'idée qu'il est inconstitutionnel de subordonner l'armée au ministère me semble venir d'une confusion entre les pouvoirs exercés par des ministres de la Couronne, responsables, et les pouvoirs exercés par des comités du Parlement, ou quelque chose de semblable. Certes, il était très inconstitutionnel, dans le Long Parlement, que tous les pouvoirs de l'État fussent assumés par des comités de la Chambre des Communes ; mais que le pouvoir sur l'armée soit exercé par un serviteur responsable de la Couronne me semble un principe absolument essentiel de notre Constitution. »

Certaines attributions sont, du reste, spécialement dévolues au commandant en chef ; il est, par exemple, seul juge des mesures à prendre pour le maintien de la discipline. Cependant, il est admis que le secrétaire d'État, responsable devant le Parlement, ne doit pas complètement se désintéresser de la question : « S'il y a dans la conduite du général en chef quelque chose qui requiert son intervention, le secrétaire d'État a, non seulement le droit, mais le strict devoir d'intervenir. » Telle était l'opinion de lord Pammure, secrétaire d'État de la guerre en 1855. Mr. Sidney Herbert, qui a rempli les

mêmes fonctions, émet la même opinion : « La discipline ordinaire de l'armée doit être confiée aux militaires et non pas aux civils ; mais au cas où surgissent des questions publiques (*public questions*), le commandant en chef sera toujours heureux d'avoir l'assistance du secrétaire d'État. »

Pour les nominations et les promotions, il y a collaboration entre le ministre et le commandant en chef. Si les grands commandements sont attribués en conseil de Cabinet, les propositions pour les grades supérieurs sont faites par le commandant en chef et doivent être ratifiées par le secrétaire d'État. Les nominations moins importantes ne font que passer sous les yeux de ce dernier. Le duc de Cambridge, dont le témoignage est peu suspect, puisqu'il a rempli pendant quarante ans les fonctions de commandant en chef, reconnaît que, dans le cas de conflit d'opinions, le secrétaire d'État doit avoir le dernier mot.

De nombreuses réformes ont été opérées dans l'organisation du War-Office. En 1888 cette administration fut divisée en deux branches : à la tête de la première est le commandant en chef, chargé de la direction des affaires militaires, de la préparation et de la répartition du budget du département ; la seconde est dirigée par le *secrétaire financier*, qui exerce un contrôle général. Tous deux sont sous l'autorité directe du secrétaire d'État.

LE SECRÉTAIRE DES COLONIES

La réforme de 1854 ne changea rien à l'organisation du Colonial-Office. Les relations entre les départements de la guerre et des colonies, séparés en droit, sont restées nécessairement très étroites, puisque le War-Office fournit les troupes nécessaires aux expéditions coloniales.

Le travail matériel des bureaux du secrétariat des colonies tend progressivement à diminuer depuis que les Crown-colonies font place aux colonies de self-government, et le droit de patronage du secrétaire d'État en a été très réduit.

LE SECRÉTAIRE DES INDES

Ce département fut créé en 1858, après la grande révolte des cipayes. A la suite de cette chaude alerte, l'opinion publique demandait que l'empire des Indes fût placé, lui aussi, sous la coupe du Parlement, et administré par un secrétaire d'État responsable.

La réforme fut votée; les pouvoirs du *Board of Control for the Affairs of India* et de la *Cour des directeurs de la Compagnie des Indes* furent transférés à un cinquième secrétaire d'État. Celui-ci est assisté du *Conseil d'État pour les Indes* (Indian Council), assemblée de quinze membres, également instituée en 1858, à la fois ministère et parlement, chargée

de conseiller le ministre. Ministère en ce qu'elle est divisée en sections, dont chacune est à la tête d'un service correspondant à un ou plusieurs départements d'État; parlement, parce qu'elle délibère et prend des décisions. Celles-ci, du reste, ne lient pas le secrétaire d'État qui peut passer outre, sauf lorsqu'il s'agit de nominations au *Suprême Conseil* des Indes ou de l'affectation des revenus indiens; il peut même, sans l'approbation de l'*Indian Council*, déposer au Parlement des bills concernant les affaires des Indes.

Les droits respectifs du Parlement britannique, du Conseil d'État et du secrétaire d'État ont été souvent discutés devant les Chambres. Il a été affirmé que, si les décisions du Conseil d'État en matière financière étaient souveraines, la soi-disant indépendance du secrétaire était une illusion. Un ancien chef de l'India-Office, lord Cranborne (actuellement marquis de Salisbury), a démontré que, en cas de conflit, le ministre n'avait qu'à saisir de la question le Parlement impérial; le Conseil d'État, pouvoir délégué, n'a plus alors qu'à s'incliner devant la volonté des élus de la nation. En effet, la Chambre des Communes, n'ayant ni le temps, ni les connaissances nécessaires pour surveiller efficacement les actes du secrétaire d'État pour les Indes, ce Conseil a été institué pour la remplacer. Mais il est clair que, lorsque la Chambre exprime une opinion sur un sujet qui concerne les Indes, la juridiction du Conseil

doit alors cesser. Car il n'est pas admissible que celui-ci se mette en contradiction avec la Chambre; si cela arrivait, ses larges pouvoirs devraient promptement être restreints !

Nous n'avons pas à parler ici du gouvernement intérieur des Indes; notons seulement que le vice-roi, qui possède d'immenses pouvoirs exécutifs, n'a pas de responsabilité propre devant le Parlement, et est entièrement subordonné au secrétaire d'Etat.

De même que le secrétaire d'État de la guerre, le secrétaire d'État des Indes a été autorisé par *Act du Parlement* à siéger à la Chambre des Communes, dont l'excluait le *Statut* de la reine Anne.

L'Amirauté.

Le département de la Marine, sauvegarde et gloire de l'empire britannique, peut s'enorgueillir de très anciens quartiers de noblesse. Sans parler de la fonction éminente de Lord haut amiral, mentionnée dès 1385, une véritable administration de la marine fut instituée en 1512 par le roi Henry VIII.

En 1636, les Stuarts mirent en commission la dignité de Lord haut amiral; Charles II la restaura en faveur de son frère le duc d'York. La charge, depuis Guillaume d'Orange, n'a été relevée qu'à de rares intervalles par des princes du sang. Le

dernier titulaire, dix ans avant l'avènement de la reine Victoria, en fut le futur Guillaume IV, le duc de Clarence; mais sa qualité de membre de la famille royale s'accordait mal avec sa responsabilité de ministre; on lui refusa un siège au Cabinet, et les inconvénients de cette fausse situation furent tels que le duc de Wellington, premier ministre, dut, au bout de dix-huit mois, demander la démission du prince et rétablir la commission.

Celle-ci est composée, depuis 1832, d'un premier Lord et de quatre Lords juniors. Ce sont les *Lords commissaires remplissant la charge de Lord haut amiral*. Le premier Lord, chef de l'administration, est toujours membre du Cabinet; trois de ses collègues, les *Naval Lords*, sont choisis parmi les officiers de marine les plus éminents; le quatrième, le *Civil Lord* est généralement un membre de la Chambre des Communes.

Le nombre des Lords juniors a souvent varié. Avant 1822 ils étaient six; un contrôleur et un trésorier de la marine leur étaient adjoints. Ils ne furent plus ensuite que quatre; en 1832, le chiffre en fut porté à cinq; ils furent réduits à quatre en 1868; il faut y ajouter deux secrétaires, l'un permanent, l'autre parlementaire.

Grâce au système des Bourgs pourris, les *Naval Lords* se faisaient toujours, jadis, élire à la Chambre Basse; depuis la réforme de 1832

la chose est moins facile, et bien souvent la plupart d'entre eux ne possèdent pas de siège aux Communes, ce qui a contribué à augmenter considérablement l'importance du Lord junior civil. Certains hommes d'Etat se sont élevés contre cette tendance; dès 1853, Mr. Disraëli la dénonçait comme défectueuse et nuisible aux intérêts de l'Amirauté et à son influence sur la Chambre Basse; son opinion n'a pas prévalu, et, actuellement, dans le choix des Lords juniors, on s'attache plutôt à la compétence technique qu'aux opinions politiques. On a même été plus loin : quelquefois, à un changement de ministère, les *Naval Lords* de la précédente administration ne sont pas déplacés. Comme conséquence dernière de cette évolution, on a proposé de rendre leur charge permanente ; la régularité du service serait ainsi assurée et le premier Lord de l'Amirauté, promu au rang de ministre, serait seul responsable.

Le Cabinet tout entier exerce un contrôle direct sur l'Amirauté; ceci s'explique facilement par l'influence que les secrétaires d'Etat de la Guerre, des Colonies et des Affaires Etrangères ont nécessairement sur la puissance des effectifs ou les affectations de la flotte : questions qu'ils portent à la connaissance et à la décision du Conseil.

Le siège qu'occupe toujours dans le Cabinet le premier Lord de l'Amirauté lui assure, en fait, une prépondérance sur ses collègues, les Lords

juniors, en droit ses égaux. Il prend part, en effet, à des discussions de politique générale, dont ceux-ci ne seront souvent que les exécuteurs passifs. Et s'il ne peut parvenir à faire triompher sa volonté au sein du Board, il en réfère au premier ministre qui décide en dernier ressort s'il doit se séparer du premier Lord ou remplacer les autres membres du Conseil d'Amirauté.

La charge de premier Lord de l'Amirauté a quelquefois été confiée à un officier de marine, mais l'expérience a démontré qu'un ministre civil seul peut bien remplir cette fonction; en effet, en Angleterre, le travail des chefs des administrations consiste surtout à défendre leur politique devant le Parlement; très peu de questions techniques leur sont soumises; or, un officier, si compétent soit-il, est généralement peu préparé à soutenir les luttes parlementaires.

Les devoirs du premier Lord de l'Amirauté sont très nombreux; il doit surveiller et diriger tous les services de son administration, préparer les expéditions maritimes, s'occuper des distinctions et promotions dans le cadre naval; son travail serait un peu moins considérable s'il faisait partie de la Chambre des Lords; mais il est presque toujours choisi parmi les membres des Communes; s'il n'en était pas ainsi, en effet, le Board ne serait représenté devant la Chambre populaire, que par le *civil Lord junior*, personnage subordonné et nulle-

ment qualifié pour y parler au nom d'un département ministériel aussi important.

Dans l'accomplissement de ses multiples devoirs, le premier Lord de l'Amirauté est secondé par les Lords juniors, auxiliaires d'autant plus précieux que la coutume s'est établie de lui en laisser la désignation : il connaît donc par avance leurs capacités. Avant 1830, ces fonctionnaires n'avaient pas d'attributions déterminées : ils se gênaient mutuellement et rendaient peu de services. Depuis cette époque, chacun d'eux a des fonctions strictement limitées et en est responsable.

Le *secrétaire permanent* a un contrôle général sur les Lords juniors; il les empêche d'outrepasser leurs pouvoirs ou de laisser échapper des irrégularités. Quant au secrétaire parlementaire, il est adjoint au premier Lord dans l'administration des affaires du département.

Le Lord haut chancelier.

« On disait jadis en France que tout simple soldat a, dans sa giberne, un bâton de maréchal de France; on peut dire, en Angleterre, que tout avocat porte, sous sa perruque, une chance de s'asseoir sur le sac de laine¹. » Cette haute situation,

(1) Franqueville. *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, vol. I^{er}, p. 501.

dont lord John Russell disait : « Pour parvenir à ce sommet, il ne faut ni distinction de naissance, ni influence de relations ; on n'y saurait arriver que par le mérite et par le travail, et il peut être atteint par le fils d'un ramoneur », est, en effet, exclusivement réservée aux légistes.

L'origine de cette fonction, qui ne fut que très rarement mise en commission, est très ancienne ; le duc Guillaume de Normandie laissait, pendant son absence, la régence du trône d'Angleterre à son chancelier. Plus tard, ce dignitaire était souvent, en même temps, premier ministre ; le dernier exemple de cette dualité se rencontre sous le règne de Charles II en la personne de lord Clarendon. Depuis, les deux fonctions sont demeurées distinctes, mais toujours, tant par la dignité de son titre que par sa haute personnalité, le Lord haut chancelier est resté un des personnages les plus considérables du Cabinet.

Le souverain donne l'investiture au nouveau titulaire de la charge en lui remettant la garde du grand sceau : dès qu'il en est détenteur, celui-ci peut exercer toutes les prérogatives de la fonction. Jadis il y avait plusieurs sceaux ; maintenant il n'en existe plus qu'un seul, exécuté au commencement de chaque règne, après destruction préalable de l'ancien : ce précieux objet est l'insigne même de la souveraineté, en Angleterre. Tout document contenant l'expression authentique de la

volonté royale doit en être revêtu ; tout acte qui ne le porte pas est incomplet ; tel le cas de Lord Yorke, qui mourut avant que le grand sceau eût été apposé sur ses lettres patentes d'élevation à la pairie ; quoique toutes les autres formalités eussent été remplies, son fils ne put prendre place à la Chambre des Lords. Aussi de grandes précautions sont-elles prises pour qu'il ne soit pas fait un usage abusif du sceau royal ; le chancelier est responsable de son apposition, et toute contre-façon en est punie comme crime de haute trahison.

La Chambre des Lords, en raison de ses attributions judiciaires très importantes, est présidée par le premier magistrat du royaume, le Lord haut chancelier, bien que celui-ci n'en fasse pas nécessairement partie ; en fait, du reste, la pairie lui est conférée à son entrée en fonctions. Jadis, l'honneur de présider la Chambre Haute pouvait devenir une pénible charge : en 1722, en effet, le chancelier Lord Macclesfield fut blâmé pour avoir manqué une séance du Parlement, bien qu'il fût occupé au service du roi. Actuellement, on admet que ce fonctionnaire puisse se faire remplacer par le président des comités. On ne peut comparer les fonctions présidentielles du speaker de la Chambre des Communes à celles du chancelier ; celui-ci, en effet, est membre très influent du Cabinet et n'est pas électif : c'est donc plutôt le représentant de la

majesté de la Couronne à la Chambre des Lords que le président de cette assemblée législative.

Il préside à un autre titre la Chambre Haute lorsqu'elle se constitue en Cour suprême d'appel ; en cette qualité, le Lord chancelier exerce la plus haute charge judiciaire de la Grande-Bretagne.

Les pouvoirs, à la fois politiques et judiciaires, dont est investi le Lord chancelier, ont été, en théorie, l'objet de nombreuses critiques ; mais en fait, on doit constater, à la gloire des magistrats de la Grande-Bretagne, qu'aucun dommage public ou privé n'est résulté de cette confusion : tant la haute moralité professionnelle est un sûr garant de l'honnêteté politique.

Indépendamment de ces fonctions, le Lord haut chancelier convoque et proroge le Parlement ; il s'enquiert du bon plaisir du souverain sur les Bills adoptés dans les deux Chambres, et qui attendent sa sanction ; en qualité de premier magistrat du royaume, il est *visiteur* de tous les hôpitaux et collèges de fondation royale, et tuteur, au nom de la Couronne, des enfants trouvés et des aliénés.

A ces charges nombreuses correspond un droit de patronage considérable, qui fait du Lord haut chancelier le personnage le plus influent du Royaume-Uni, après le premier ministre. En 1837, il disposait de sept cent vingt bénéfices ecclésiastiques qu'il pouvait distribuer sans aucun contrôle.

Dans l'ordre judiciaire, il nomme, sur la propo-

sition de la Couronne, les juges des Cours supérieures ; il choisit les juges des Cours de Comtés. Sous sa propre responsabilité devant le Parlement, il nomme et destitue les juges de paix ; dans leur choix, du reste, il ne fait généralement que ratifier les présentations des Lords-lieutenants, et considère non pas le parti politique des candidats, mais leurs capacités et l'intérêt de leurs justiciables.

Il est généralement consulté par le premier ministre sur le choix des jurisconsultes de la Couronne ; le premier Lord de la Trésorerie ne nomme qu'après entente avec lui les Lords de Justice, le Chief-Justice et le Chief-Baron de l'Echiquier ; le secrétaire d'État de l'Intérieur confère avec lui pour la désignation des magistrats des bourgs.

Le Lord haut chancelier peut, en outre, révoquer tous les magistrats, sans appel.

Enfin, un traitement important est attaché à la fonction, et une pension est accordée à son titulaire dès qu'il se retire, si peu longs qu'aient été ses services.

En somme, la fonction de Lord chancelier d'Angleterre présente des caractères tels que l'on ne peut en trouver l'équivalent dans aucun ministère du continent ; cette charge réunit, en effet, sur la tête d'un même personnage, les trois qualités de président d'une cour suprême de justice, de président d'une assemblée parlementaire et de membre d'un cabinet responsable devant les représentants de la nation.

LES JURISCONSULTES DE LA COURONNE

L'attorney-general et le solicitor-general sont les conseillers légaux de la Couronne et la représentent devant les Cours de justice. Le premier dirige, au nom du souverain, magistrat suprême, les poursuites contre les individus coupables d'avoir troublé la paix publique; il remplit, en outre, les fonctions d'attorney du roi. Le solicitor-general supplée son collègue, et, en cas d'absence de celui-ci, a qualité pour prendre de lui-même toute décision. Choisis parmi les avocats les plus éminents, membres du Parlement, ces deux fonctionnaires peuvent continuer à plaider des affaires privées, pourvu qu'elles ne soient pas opposées aux intérêts de la Couronne. Ils reçoivent le titre de chevalier, et, lorsqu'ils rentrent dans le rang, sont honorés de la qualité de *conseiller du souverain*. Enfin, la préférence leur est donnée dans les nominations aux hauts postes judiciaires.

Il a souvent été question de créer un département de *Public justice*, dirigé par un ministre responsable. Mr. Napier, en 1857, sir John Coleridge, en 1872, ont préconisé cette réforme; elle n'a pas encore abouti, mais répond trop bien aux tendances centralisatrices qui se manifestent actuellement pour que le dernier mot ait été dit.

LE CHANCELIER DU DUCHÉ DE LANCASTRE

Depuis le commencement du dix-neuvième siècle, cet office, jadis important, est devenu une sinécure ; cependant, son titulaire fait souvent partie du Cabinet, et est choisi généralement parmi ces grands seigneurs influents que l'on rencontre dans tous les ministères anglais.

LE LORD GARDIEN DU SCEAU PRIVÉ

(Lord Privy Seal)

Il en est de même du Lord gardien du sceau privé, dont les fonctions officielles consistent à apposer une ou deux fois par semaine le sceau privé sur des brevets ou des ordres du chancelier. En réalité, ce fonctionnaire, qui fait très souvent partie du Cabinet, partage avec ses collègues le travail général, et se charge quelquefois d'un autre département.

Le Conseil privé et ses Comités.

Toutes les décisions du Cabinet doivent obtenir, nous l'avons vu, la sanction du Conseil privé, qui est le seul organe exécutif légal. Certaines d'entre elles, même, y sont l'objet d'une délibération effective : ainsi, il est d'usage, quoiqu'il n'existe aucune règle précise à ce sujet, que les actes généraux

ou ceux qui ont trait à l'administration de la marine et de la guerre soient discutés et autorisés en Conseil privé.

En dehors de ces fonctions de contrôle, celui-ci est un corps délibérant responsable, qui doit, à ce titre, être étudié parmi les départements d'Etat.

Il est divisé en divers comités qui expédient les affaires; le principal est le *comité judiciaire du Conseil privé*: c'est la Cour suprême de judicature maritime et ecclésiastique, c'est le tribunal d'appel colonial.

Le Conseil privé est présidé par le *Lord président du Conseil*; c'est un personnage important, membre du Cabinet, et généralement Leader de la Chambre des Lords.

A côté de ces comités à composition flottante, il existe plusieurs comités permanents.

LE BOARD OF TRADE

Cette administration remonte au règne de Charles II, et forma, jusqu'en 1782, sous le nom de *Board of Trade and foreign plantations*, un Conseil séparé. A cette époque, les affaires de ce département furent confiées à un comité du Conseil privé qui, dès 1786, siégea séparément; après la guerre d'Amérique, les colonies lui furent retirées.

Ce Board est nommé par ordre en Conseil, au commencement de chaque règne: il se compose d'un président, de secrétaires, de membres ex-officio

(Lord chancelier, premier Lord de la Trésorerie, secrétaires d'Etat) et d'un certain nombre de conseillers privés choisis pour leur compétence particulière en matière commerciale.

Jusqu'en 1867, il existait un vice-président du Board, qui cumulait généralement ces fonctions avec celles de *Paymaster general*. Sa disparition a augmenté l'importance du président qui, maintenant, fait toujours partie du Cabinet.

Les réunions du Board sont peu fréquentes, afin de ne pas distraire trop souvent de leurs occupations principales les hauts fonctionnaires qui en font partie ; les affaires sont généralement traitées par le président et les secrétaires ; dans les cas importants seulement, le Conseil se réunit au grand complet.

L'importance du Board of Trade n'a fait que croître depuis 1837 ; on a dû le diviser en onze départements intérieurs ; jadis simple comité consultatif, il est arrivé, peu à peu, à posséder une autorité propre. Sa fonction, comme son nom l'indique, consiste à surveiller et encourager tout ce qui intéresse le commerce ou l'industrie britanniques ; chargé de la protection des commerçants anglais, ce département se trouve en fréquents rapports avec les secrétariats d'Etat de l'Intérieur, des Affaires Etrangères et des Colonies ; ce dernier lui soumet toutes les questions touchant l'organisation constitutionnelle coloniale.

LE DÉPARTEMENT DE L'AGRICULTURE

En 1879, les pouvoirs publics s'enquirent du mauvais état de l'agriculture en Grande-Bretagne, et en 1882 on décida la création d'une administration spéciale chargée de veiller à ses intérêts. Le *Comité de l'Agriculture* est composé de huit conseillers privés, sous la présidence du Lord président du Conseil privé.

LE COMITÉ D'ÉDUCATION
(Education-Office)

Dès 1839, un certain nombre de membres du Cabinet se réunissaient pour répartir les sommes que le Parlement avait votées dans le but d'encourager l'éducation; mais ce ne fut qu'en 1853 que l'Education-Office fut organisé.

Ce board est composé de membres du Cabinet, qui sont généralement les ministres dont les administrations ont quelques rapports avec l'instruction publique. Ils sont choisis par le Lord président du Conseil qui est à la tête de l'Education-Office; il est assisté d'un vice-président, qui ne fait pas toujours partie du Cabinet.

Le Comité d'Education est une assemblée plus nominale que réelle, car tout le travail est fait, toutes les décisions sont prises par le président, qui en est responsable.

Les avis sont partagés sur la question de savoir si le vice-président possède une part de responsabilité parlementaire ; lord Granville prétendait que, quoique moins complètement responsable que le président, ce n'est pas un simple fonctionnaire, puisqu'il représente le département à la Chambre des Communes.

La situation du Lord président du Conseil privé, qui est généralement Leader de la Chambre des Lords, le met, pour le plus grand bien de l'Education-Office, en rapports fréquents avec les évêques qui, par leurs fonctions mêmes, sont particulièrement intéressés à la bonne administration des écoles.

L'importance de l'*Education-Office* s'est développée d'une façon prodigieuse ; aussi lord John Russell, en 1870, et sir John Pakington (lord Hampton) à diverses reprises, ont-ils demandé la création d'un ministère de l'*Instruction publique*.

LE LOCAL GOVERNMENT BOARD

Ce département est sorti du *Poor law board* qui, d'abord réuni au secrétariat de l'Intérieur, fut ensuite rendu indépendant et composé d'un Comité de cinq membres dont faisaient partie le Lord président du Conseil, le Lord gardien du sceau privé, le secrétaire de l'Intérieur, le chancelier de l'Echiquier. D'abord temporaire, ce board devint perma-

nent en 1867; il fut aboli en 1871, lors de la création du *Local government board* qui, outre les fonctions de l'ancien *Poor law board*, s'adjoignit les attributions du Home-Secretary et du Conseil privé en ce qui concerne la santé publique et le gouvernement local.

Les pouvoirs du *Local government board* ont été considérablement restreints par la décentralisation administrative dont sont sortis les County-Councils.

Le Gouvernement d'Écosse.

En 1707, après l'acte d'Union entre l'Angleterre et l'Ecosse, un secrétaire d'Etat fut créé pour s'occuper spécialement des affaires de ce royaume. La charge fut supprimée en 1782 et le Home-Secretary fut placé à la tête de l'administration écossaise. En 1885, un secrétaire spécial pour l'Ecosse fut rétabli : outre les fonctions dévolues auparavant au secrétaire d'Etat de l'Intérieur, il est investi d'un certain nombre d'attributions retirées au Conseil privé, à la Trésorerie, au Local government board, et fait toujours partie du Cabinet. Il est assisté d'un fonctionnaire judiciaire, le *Lord avocat*, qui, choisi parmi les membres éminents du barreau écossais, exerce les fonctions dévolues en Angleterre à l'Attorney general; il est, du reste, comme celui-ci, assisté d'un Solicitor general.

Le *King's lord high Commissioner to the general Assembly of the Church of Scotland* se retire avec le ministère; il est l'intermédiaire légal entre la Couronne et l'Eglise presbytérienne établie d'Ecosse.

Le Gouvernement d'Irlande.

La Couronne est représentée en Irlande par un *Lord lieutenant et gouverneur général*, appelé aussi vice-roi, membre de la Chambre des Pairs et protestant de religion, assisté d'un Conseil privé de cinquante ou soixante membres. Quoique les pouvoirs propres de ce fonctionnaire soient considérables, sa politique générale est sous le contrôle immédiat du Home-Secretary, qui lui transmet les volontés du premier ministre.

Le vice-roi est secondé par le *Chief-secretary*, qui est, en quelque sorte, son premier ministre; son indépendance est assez grande, et bien des décisions prises par lui échappent au contrôle du Lord lieutenant: il fait presque toujours partie du Cabinet et représente le gouvernement d'Irlande à la Chambre des Communes; il est assisté de deux sous-secrétaires.

Le système judiciaire de l'Irlande diffère peu de celui de l'Angleterre; il est dirigé par un Lord-chancelier, un attorney et un solicitor general. Avant l'année 1835, ces offices étaient permanents; depuis cette époque, ils suivent le sort du Cabinet.

Le patronage du vice-roi a été considérablement

diminué par le désétablissement de l'Eglise d'Irlande. Son existence même a été menacée; en 1850, le gouvernement de lord John Russell soumit au Parlement un projet qui lui substituait un secrétaire d'Etat : cette réforme ne fut pas adoptée, mais la question est posée.

LA MAISON ROYALE

Certains hauts fonctionnaires de la Maison royale sont considérés comme faisant partie du ministère et se retirent avec lui, ce sont :

- Le Lord sénéchal;
- Le Lord chambellan et le vice-chambellan;
- Le Maître des écuries;
- Le Trésorier de la Maison royale;
- Le *Comptroller* de la Maison royale;
- Le Capitaine du corps des gentlemen-at-arms;
- Le Capitaine des yeomen de la garde;
- Le Grand Veneur;
- Le *Chief-Equerry* et le *Clerk-Marshal*.

Ces postes sont généralement confiés à des membres du Parlement.

Émoluments et pensions.

En terminant l'étude des départements ministériels, il est utile de dire quelques mots sur les émoluments qui sont attachés à ces importantes

fonctions. Peu avant l'avènement de la reine Victoria, une tendance très marquée vers l'économie s'était fait sentir; c'est, en effet, en 1833, sous le ministère de lord Grey que « les ministres soumi-
rent le montant de leurs appointements respectifs à l'examen d'un comité de la Chambre des Lords et acceptèrent les réductions qui furent proposées par le comité » (1). En même temps que le principal était réduit, l'accessoire, c'est-à-dire nombre d'allocations abusives, était supprimé. Cependant personne ne contesta qu'une indemnité raisonnable était juste et nécessaire.

Une proposition nouvelle de réduction des émoluments ministériels, faite en 1850, fut très justement repoussée par le Parlement, qui considéra comme suffisantes les réformes de lord Grey.

Comme compensation aux dépenses multiples qu'entraîne le pouvoir, un acte de 1834 accorda une pension aux anciens ministres ayant occupé leur fonction pendant quatre ans et déclarant ne pas pouvoir soutenir leur rang avec leurs revenus personnels.

§ III. — Direction du Cabinet. — Le premier ministre.

Le premier ministre, dont la fonction, grâce à l'élasticité de la Constitution britannique jointe à

(1) Todd. Traduction de l'édition Walpole, tome I^{er}, p. 462.

un heureux concours de circonstances historiques est devenue la base du régime parlementaire, n'a pas d'existence légale : le mot même a éveillé les susceptibilités de la nation, à tel point qu'en 1829 lord Lansdowne pouvait dire : « Rien ne saurait être plus nuisible ou plus inconstitutionnel que de reconnaître dans un *Act* du Parlement l'existence d'un tel office. » Aussi l'homme d'Etat dont la coutume a fait le personnage le plus puissant de la monarchie est-il, en droit, considéré comme un simple conseiller privé. Et lorsque, ce qui arrive généralement, il est investi de la charge de premier Lord de la Trésorerie et est membre de la Chambre des Communes, la hiérarchie officielle ne lui donne que le huitième rang dans le Cabinet dont il est le chef.

Les hommes politiques et les auteurs anglais ont souvent posé en principe que la Couronne était parfaitement libre dans le choix du premier ministre ; le duc de Wellington disait en 1827 que c'était le dernier acte de gouvernement personnel exercé par le roi. En théorie l'argument est juste, mais nous avons vu combien, en pratique, la discipline du Parlement et la balance des partis rendent illusoire ce droit du souverain.

Jouissant de la confiance de la Couronne et de l'exercice de la prérogative, leader d'un Parlement tout à sa dévotion, le premier ministre concentre en sa personne le pouvoir exécutif et, en fait,

grâce à la suppression de l'initiative parlementaire, la puissance législative. Une telle situation fait que souvent sa personnalité éclipse celle de son souverain, et que les Walpole et les Pitt cachent de leur ombre les rois sous lesquels ils ont gouverné la Grande-Bretagne; aussi cette influence, par le fait même de l'inexistence officielle de la fonction, est souvent toute personnelle et peut croître ou diminuer suivant les capacités plus ou moins grandes de son titulaire.

C'est en sa qualité de chef du pouvoir exécutif que le premier ministre préside aux discussions du Cabinet; celui-ci ne peut être convoqué que par lui et ne peut siéger sans sa présence, sauf autorisation expresse de sa part; aux réunions du Conseil, cependant, le seul membre qui ait un droit officiel de préséance est le *Lord président du Conseil privé*; si l'on vote, la voix du premier ministre n'est pas prépondérante, et les opinions qu'il a soutenues peuvent avoir la minorité; mais c'est alors qu'il repasse au premier plan : il peut peser sur ses collègues afin de les faire revenir sur leur décision; s'ils s'y refusent, sa démission entraînera la chute du Cabinet tout entier.

Quelle que soit l'administration spéciale dont il ait pris la direction, le premier ministre possède un droit de contrôle sur les autres départements : tous les documents officiels doivent passer sous ses

yeux; il fait lui-même le choix de ceux qui seront communiqués au souverain et décide s'il y a lieu de les porter à la connaissance des autres membres soit du Cabinet soit du ministère.

L'exercice de cette puissance formidable, en droit inexistante, exige de son détenteur autant de volonté que de tact; aussi peut-on dire que, dans cette circonstance, la fonction disparaît sous celui qui la remplit. Avec un premier ministre indolent ou incapable, la Couronne peut tenter des empiétements; des influences contradictoires peuvent, au sein du Cabinet, paralyser l'action gouvernementale; les chefs des administrations peuvent montrer une indépendance préjudiciable à l'unité de la politique. Il est possible, aussi, qu'un ministre trop autoritaire froisse le souverain et annihile complètement ses collaborateurs; le juste milieu est difficile à tenir, et pourtant, cela doit se dire à l'honneur du parlementarisme anglais, souvent il a été tenu; il consiste, pour le premier ministre, à garder la haute main sur les affaires générales, en laissant le plus d'indépendance possible à ses collègues dans le sein des administrations dont ils ont assumé la direction.

Le premier ministre est lui-même à la tête d'un département qu'il choisit en entrant en fonctions; William Pitt pensait qu'il doit diriger les finances pour deux raisons : d'abord parce que le premier Lord de la Trésorerie possède légalement un droit de

surveillance sur tous les ministères puisqu'il doit contrôler leurs dépenses; ensuite, parce que grâce à l'existence du chancelier de l'Échiquier, cette charge n'est pas écrasante et permet à son titulaire, lorsqu'il est à la tête du gouvernement, de réserver une partie de son temps à ses autres occupations.

Celles-ci sont si considérables que certains premiers ministres s'y consacrent presque exclusivement; ainsi, dans un de ses ministères, le comte de Chatham se contenta de la charge honorifique de Lord gardien du sceau privé. D'autres, au contraire, comme Canning, sir Robert Peel et Gladstone ont cumulé les fonctions de premier Lord de la Trésorerie avec celles de chancelier de l'Échiquier, assumant ainsi un travail presque surhumain. Enfin, quelques-uns, comme Fox et le marquis de Salisbury, ont pris la direction du secrétariat des Affaires Etrangères.

A quelle Chambre doit appartenir le premier ministre? Il semble que les hommes d'Etat qui veulent le voir à la tête des finances lui fassent une obligation d'être membre de la Chambre des Communes; ainsi, en effet, le pensait Canning, ainsi l'a longtemps cru sir Robert Peel : ce dernier, cependant, reconnut que les séances de nuit de la Chambre Basse ajoutées aux fatigantes occupations nécessairement dévolues au chef du gouvernement dans le cours de la journée, avaient vite fait d'user les facultés humaines; aussi finit-il par penser qu'il

valait mieux que cette fonction fût exercée par un pair.

L'influence du premier ministre est encore accrue par le droit de patronage très considérable qu'il possède; à la fin du dix-huitième siècle il était tout à fait admis que le personnage investi de ces hautes fonctions en fit profiter sa famille et ses amis; avant l'année 1810, 242 sinécures étaient à sa disposition. Sous le ministère de lord Grey, des réformes furent opérées, et l'opinion publique, sortie depuis lors de son indifférence en cette matière, censurerait un homme d'Etat profitant de sa situation pour enrichir ou caser les siens.

Sans cependant dépasser son droit et les convenances, le premier ministre possède encore un patronage considérable; c'est lui qui désigne au souverain les personnages qui doivent être élevés à la pairie, aux archevêchés, aux évêchés, aux doyennés, aux bénéfices importants; cependant il n'est plus aussi libre quand il s'agit de nominations ou de promotions de fonctionnaires; en cette circonstance il a souvent les mains liées et est obligé, soit de consulter ses collègues, soit de suivre certaines règles ou de se conformer à des usages anciens; au point que Pitt pouvait dire, dans une boutade il est vrai, que durant sa longue période de toute-puissance il n'avait jamais eu la liberté de mettre : « *the right man in the right place* ».

L'influence de la Couronne est trop grande dans

les questions de changements et de remaniements des ministères pour que nous abordions ici ce sujet ; il faut noter cependant qu'aucun des ministres ne peut se retirer ou obtenir du souverain l'administration d'un autre département, sans avoir consulté le *Premier* et obtenu son approbation. En cas de dissenti-ments, les vues de ce dernier doivent prévaloir, et ses collègues dissidents se soumettent ou se démettent sans que le ministère en soit légalement ébranlé. Au contraire, lorsque le *premier ministre* se retire ou décède en fonctions, toute l'administration disparaît avec lui.

CHAPITRE III

Le Cabinet et la Couronne.

SOMMAIRE :

§ I^{er}. — *Le premier ministre trait d'union entre la Couronne et le Cabinet* : Son droit d'accès auprès du souverain. — Caractère des rapports entre le premier ministre et la Couronne. — Les droits et les devoirs du souverain.

§ II. — *Les rapports de la reine Victoria avec ses premiers ministres et les Cabinets qu'ils ont dirigés* : 1^o 1837-1861 : Caractère particulier des rapports de la reine avec lord Melbourne. — L'influence du Prince-Consort. — La reine et sir Robert Peel. — Lord Aberdeen. — Lord John Russell. — Les difficultés entre lord Palmerston et la Couronne.

2^o 1861-1901 : Attitude effacée de la reine. — M. Gladstone. — Ses théories. — Les idées de M. Disraëli sur la Constitution. — Ses rapports avec la reine. — La reine et les premiers ministres contemporains.

§ I^{er}. — **Le premier ministre, trait d'union entre la Couronne et le Cabinet.**

Le premier ministre n'est pas seulement l'âme du ministère; il est aussi l'intermédiaire nécessaire entre le Cabinet, organe d'exécution, détenteur de la prérogative, et le souverain, pouvoir absolu en droit, devenu maintenant une puissance presque exclu-

sivement morale, mais qu'il est nécessaire pour un premier ministre de se concilier; quelles qu'eussent été les résistances autoritaires des derniers rois, les hommes d'Etat anglais avaient déjà pu, avant même l'avènement de la reine Victoria, analyser les droits et les devoirs d'un souverain vraiment constitutionnel; en 1836, en effet, sir Robert Peel écrivait : « Le souverain exerce, en réalité, une immense action. Tantôt par suite du respect qu'inspire son caractère personnel, tantôt par suite de l'autorité que lui donne naturellement une expérience plus longue et plus grande que celle de chaque ministre, il est le centre autour duquel tout gravite. Le caractère d'un souverain vraiment constitutionnel, parvenu à l'âge de la maturité, ayant la connaissance des hommes et l'expérience des affaires, est un véritable lest, qui maintient le navire de l'Etat stable dans sa course, en contrebalançant la légèreté des ministres visant à la popularité, des orateurs creux et des passions démocratiques (1). »

La double qualité du premier ministre facilite beaucoup les rapports entre le Cabinet, comité du Parlement et la Couronne; il est, en effet, nécessairement choisi parmi les hommes d'Etat agréables à la fois au souverain et aux Chambres, puisque, conseiller du roi, en recevant l'investiture et ayant avec lui des entrevues presque quotidiennes, il a besoin,

(1) *Croker papers*, vol. II, p. 316. Lettre du 5 juillet 1835.

pour se maintenir au pouvoir, de l'appui des Lords et des élus de la nation.

Cette intimité forcée qui règne entre le souverain et son premier ministre rend la position de celui-ci extrêmement délicate. Seul chargé d'entretenir la Couronne des questions de politique générale, sur lesquelles il a pu se trouver en désaccord avec certains de ses collègues et leur imposer sa volonté, il ne doit pas profiter de sa situation pour rabaisser ceux-ci aux yeux du prince ; une telle conduite serait considérée comme une véritable félonie. Les ministres secondaires, en effet, n'ont auprès du souverain qu'un droit d'accès limité ; ils ne peuvent l'entretenir que des affaires particulières de leur département, et toutes les notes échangées à ce sujet doivent passer sous les yeux du premier ministre.

Tant que les questions sont encore soumises aux discussions du Cabinet, le premier ministre n'est nullement obligé d'en donner connaissance au souverain ; mais, dès qu'elles ont reçu une solution, il doit les lui soumettre. Il est difficile de faire une classification des questions qui doivent recevoir l'approbation de la Couronne ; depuis le règne de Guillaume IV, en effet, cette sanction est souvent de pure forme, car le souverain, à moins d'avoir l'opinion avec lui, n'a plus assez de pouvoir personnel pour contrecarrer un Cabinet soutenu par la Chambre des Communes, et les décisions de son

ministère ne peuvent être modifiées que par son influence toute personnelle sur le premier ministre. Les auteurs s'accordent à reconnaître que le roi doit être consulté sur toute décision qui engage à fond la Couronne, ou sur tout changement dans la conduite politique du pays, à propos duquel il n'a pas encore donné son sentiment; au contraire, il n'a pas besoin d'être avisé des nombreuses mesures administratives que peut prendre le Cabinet.

Il faut, pour la bonne administration des affaires, qu'il n'existe aucun malentendu entre le souverain et ses ministres; ceux-ci doivent lui faire connaître leurs décisions sans réticences ni dissimulation; c'est un droit, plus même, c'est un devoir pour le roi, de refuser sa sanction aux mesures qu'il croit contraires au bien du royaume et à la volonté du pays : il ne reste plus alors au Cabinet qu'à abandonner la question en litige ou à se retirer.

Avant de prendre une décision, il faut au souverain des informations précises; les rapports verbaux ou même écrits des ministres sont souvent insuffisants, quelquefois empreints de partialité; aussi le roi peut-il exiger communication des documents originaux. En général, toutes les dépêches, et surtout celles qui concernent les Affaires Étrangères, sont transmises par le secrétaire d'État, qui les a reçues, au premier ministre, puis au souverain, et enfin aux membres du Cabinet. Si le roi veut faire une correction quelconque dans les réponses

aux dépêches diplomatiques, elle est adoptée ou la dépêche n'est pas envoyée. Il n'existe pas de compte rendu *in extenso* des débats parlementaires ; le souverain n'en a connaissance officiellement que par un résumé qui lui est adressé par le premier ministre.

Les rapports entre la Couronne et le Cabinet ont été plus ou moins cordiaux, suivant le caractère du souverain et celui de son premier ministre ; ils se sont faits toujours courtois depuis que le parlementarisme a définitivement triomphé en Angleterre ; auparavant, les premiers ministres craignaient fort de voir leurs décisions se heurter à la volonté ou soulever la colère du roi. Le premier Pitt, si autoritaire pourtant, avouait qu'il se sentait intimidé dans le cabinet royal ; alors, en effet, le caprice du souverain et le vote de ses *amis*, au Parlement, pouvaient mettre le ministère en grave danger ; et c'est pour avoir éveillé les susceptibilités de George III, en négligeant de lui faire sanctionner une mesure qu'il avait prise, que William Pitt, en 1801, perdit le pouvoir. Ce même prince n'hésitait pas à exiger de ses nouveaux ministres l'engagement formel de suivre la ligne de conduite qui lui plaisait, ou de ne pas accomplir une réforme qui lui répugnait. De telles promesses ne doivent pas être exigées par un souverain parlementaire, et depuis la mort de George III, on n'en trouve plus d'exemple.

Obligé, tour à tour, de sanctionner les décisions de ministères appartenant à des opinions politiques différentes, il est fort difficile au souverain, qui doit être, théoriquement, au-dessus des partis, de faire abstraction complète de sa propre personnalité et d'observer une stricte neutralité ; cependant, la notion de leurs devoirs de rois parlementaires a peu à peu pénétré les princes anglais. Guillaume IV se montra très scrupuleux à cet égard ; il s'abstenait toujours de traiter les questions politiques avec d'autres que les ministres au pouvoir (1). Son prédécesseur, George IV, avait, au contraire, avec ses *amis*, tant sur les affaires intérieures que sur les affaires étrangères, des conversations qu'il aurait dû réserver à ses ministres responsables (2). Quant à George III, il combattait ouvertement les Cabinets qui ne partageaient pas ses opinions.

Au lieu de se mêler aux discussions politiques, le souverain doit servir de médiateur entre les partis ; ainsi fit Guillaume IV, en 1830, au moment des luttes très vives auxquelles le Reform-Bill donna naissance. Dans de telles circonstances, la tâche de la Couronne est très délicate, car elle doit, malgré son irresponsabilité, conférer avec des membres de l'opposition en dehors des ministres responsables, dont il lui faut, cependant, défendre les opinions.

(1) *Correspondance de Guillaume IV avec le comte Grey*, vol. I^{er}, p. 61-62-176.

(2) Yonge. *Life of lord Liverpool*, vol. II, p. 242.

(3) *Life of lord Minto*, vol. I^{er}, p. 300.

On s'accorde généralement à dire que le souverain peut renvoyer librement son ministère dans certaines circonstances, qui sont ainsi énumérées par lord Brougham : « S'il existe des dissentiments au sein du ministère ; si l'opinion des ministres diffère nettement de celle du souverain ou de la majorité de la nation (sur une question de politique générale) ; si leurs actes sont néfastes pour les intérêts du pays, à l'intérieur ou à l'extérieur ; s'ils excitent dans le pays un sentiment général de défiance et de désapprobation (1). » Cependant, ce droit est limité par l'obligation où sont les nouveaux ministres d'endosser la responsabilité de l'acte qui a fait tomber leurs prédécesseurs du pouvoir, ce qui limite singulièrement la liberté d'action du souverain.

Un auteur écrivait en 1785 : « Dans la Constitution britannique, il existe une grande différence entre l'Etat actuel du gouvernement et la théorie : quand nous considérons la théorie du gouvernement britannique, nous voyons le roi investi de la plus absolue impunité personnelle, avec le pouvoir de rejeter les lois adoptées par les deux Chambres du Parlement, de conférer à n'importe quel établissement ou succession d'homme qu'il veut, le privilège d'envoyer des représentants dans une Chambre du Parlement ; par sa désignation immédiate, il peut envoyer qui il veut dans l'autre. Qu'est-ce cela,

(1) Opinion de lord Brougham citée par M. Todd.

pourrait demander un étranger, sinon du despotisme? Alors, si nous tournons nos regards de l'existence légale à l'exercice actuel de l'autorité royale en Angleterre, nous voyons ces prérogatives formidables décroître en simples cérémonies, et à leur place, une influence ferme, dont la Constitution, semble-t-il, est tout à fait ignorante, usant de ce patronage formidable, que l'extension croissante et l'opulence de l'empire ont placé dans les mains de magistrats exécutifs (1). »

On ne peut mieux définir l'état où se trouvait, cent ans plus tard, la Couronne vis-à-vis du Parlement, représenté par le Cabinet responsable.

**§ II. — Les rapports de la reine Victoria
avec ses premiers ministres et les cabinets
qu'ils ont dirigés.**

1^o 1837-1861

Lorsque Victoria monta sur le trône, il s'était écoulé cent douze ans depuis que l'Angleterre avait été gouvernée par une femme, et les souvenirs laissés par le règne d'Anne Stuart n'étaient pas de nature à faire souhaiter le retour d'une période aussi agitée, où le caprice avait dirigé la politique anglaise.

Il était possible, en remontant le cours de

(1) Paley. *Moral philosophy*.

l'histoire, de trouver un règne de femme qui avait fait la grandeur de la Grande-Bretagne. Mais les temps avaient changé et le grand souverain que fut la reine Elisabeth aurait été un piètre monarque constitutionnel, qui se serait certainement mal accommodé de la suprématie d'un cabinet responsable, de la puissance indépendante d'un premier ministre; toutes difficultés que devait rencontrer la jeune princesse qui, le 20 juin 1837, hérita de la couronne britannique.

A cette époque, le pouvoir était entre les mains du parti whig, imposé au roi par la Chambre des Communes, réformée en 1832; le premier ministre était lord Melbourne; il ne semblait pas douteux que de bons rapports allaient s'établir entre le Cabinet et la jeune reine; on pouvait même craindre l'inféodation au parti libéral de la souveraine, fille du duc de Kent, très répandu dans le monde whig. Depuis quelque temps, en effet, en qualité d'héritière présomptive de la couronne, Victoria avait reçu de lord Melbourne des leçons de politique. Ce que l'on redoutait arriva et, jusqu'à son mariage, elle fut la « reine des whigs ».

Pour deux raisons surtout, les conservateurs protestaient contre cet exclusivisme; la première est purement pratique : les grandes familles tories voyaient avec peine toutes les hautes charges occupées par l'aristocratie libérale, alors que leur parti redevenait populaire, les électeurs commençant à

trouver que les réformes promises par les whigs se faisaient trop attendre; la deuxième raison était d'ordre plus élevé et avait un intérêt constitutionnel : les conservateurs accusaient le cabinet Melbourne de vouloir profiter de la jeunesse et de l'inexpérience de la nouvelle souveraine pour empiéter sur le pouvoir royal et annihiler ou tout au moins confisquer à son profit la prérogative royale.

Cependant, malgré l'appui de la Couronne, les libéraux avaient perdu la confiance du pays et du Parlement; ils durent quitter le ministère et sir Robert Peel, leader du parti tory, fut appelé à composer une administration.

Il a toujours été admis que le nouveau premier ministre peut remplacer les titulaires des hautes charges de la maison royale, remplies par des partisans du Cabinet tombé; aussi sir Robert Peel voulut-il exiger la démission des dames de la Chambre de la Reine, que la coterie whig avait choisies dans le parti libéral; la souveraine se révolta contre ce qu'elle considérait comme une tyrannie : « Ils veulent me traiter comme une gamine, dit-elle, je leur montrerai que je suis reine d'Angleterre. » Devant cette résistance, sir Robert Peel renonça à former un ministère.

Cet incident eut un immense retentissement; les uns ont accusé sir Robert Peel d'intolérance, les autres ont dénoncé comme inconstitutionnelle l'atti-

tude de lord Melbourne; en réalité, l'homme d'État conservateur ne faisait qu'user de son droit et le seul reproche qu'il puisse encourir serait d'avoir rompu les négociations sans chercher un terrain d'entente. La responsabilité de l'incident doit plutôt remonter au premier ministre libéral; celui-ci, en effet, connaissant de longue date les usages parlementaires, avait le devoir de préparer la reine à une telle éventualité, puisque, depuis longtemps, la chute du Cabinet qu'il dirigeait était certaine; mais il était insouciant; il laissa éclater les événements, et lorsqu'il dut prendre une décision, son attitude fut hésitante et critiquable; en effet, devant la demande de sir Robert Peel, lord Melbourne, sentant la justesse des arguments du leader conservateur, rédigea une note pour la souveraine, où il disait en substance que l'usage s'était établi depuis quelque temps de changer les fonctionnaires de la maison royale avec le ministère, que les tories s'en prévalaient et qu'il conseillait à la reine de faire droit à leur demande. Puis, après la rupture des pourparlers, il fit la déclaration suivante : « En vue de donner au ministère ce caractère de force et de stabilité et ces preuves de l'appui constitutionnel de la Couronne qui sont nécessaires pour travailler utilement au bien public, il est raisonnable que les grandes charges de la cour et les places de la maison royale occupées par des membres du Parlement soient comprises dans les

arrangements politiques conclus à chaque changement de ministère; toutefois pareil principe ne doit pas être appliqué ni étendu aux offices tenus par des dames, dans la maison de Sa Majesté » ; (1) attitude louvoyante, compréhensible chez un homme politique, mais combien dangereuse de la part du premier ministre d'une reine de vingt ans! Plus tard, du reste, lord Melbourne avoua regretter sa conduite dans cette circonstance. Pendant quelque temps, la Couronne eut à se ressentir de cet incident; le parti tory, profondément irrité, se montrait disposé à faire une opposition inconstitutionnelle, puisqu'il n'épargnait plus la personne de la souveraine dans la lutte des partis; quant au ministère, que l'on avait voulu sauver, il était moins solide que jamais.

Un heureux événement vint mettre un terme à cette période agitée : le mariage de la reine. Quoique cet acte soit de caractère privé et sorte du sujet que nous traitons ici, il est indispensable d'en faire ressortir l'importance et de noter l'influence bienfaisante qu'il eut sur tout le règne de Victoria.

En février 1840, la reine s'unit à son cousin le prince Albert de Saxe-Cobourg et Gotha. Le Cabinet de lord Melbourne dut, à cette occasion, subir de rudes assauts au Parlement. Le peuple anglais se sentait plein de défiance pour cet Allemand qui

(1) *Mirror of Parliament* 1839, p. 2415-2421.

allait peut-être prendre une influence néfaste sur l'esprit malléable d'une jeune fille qui était en même temps reine de Grande-Bretagne. Aussi, dans leur empressement à prendre des précautions contre lui, les fidèles Communes n'épargnèrent-elles rien pour faire détester le parlementarisme au jeune époux de la souveraine. On discuta longuement et âprement, tant à la Chambre Haute qu'à la Chambre Basse, sur le rang qu'il aurait, sur le titre qu'il porterait; on attaqua vivement ses attaches catholiques, on rognait considérablement sur la pension que le ministère demandait pour lui. Avec un rare bon sens, cependant, le prince Albert ne se froissa pas de ces précautions exagérées, et s'efforça, au contraire, de donner à la reine des notions précises sur les devoirs complexes d'un souverain parlementaire; il la soutint ainsi de ses conseils et de son travail pendant les vingt et un ans qu'ils furent unis. Voilà pourquoi il nous semble que, avant d'étudier les Cabinets qui se sont succédé depuis 1837, avant de nous attacher aux différents premiers ministres qui ont régi l'Angleterre pendant soixante-trois ans, il est tout d'abord nécessaire de mettre en avant cette figure lumineuse entre toutes, malgré son effacement volontaire, du *ministre permanent* de la reine Victoria.

C'était ce dernier titre que le prince Albert préférerait à tous les autres, et la postérité a ratifié son désir; ses contemporains, surtout en Angle-

terre, le lui refusaient, ne pouvant admettre cette fonction en face d'un Cabinet responsable. Si, en droit, ils avaient raison, en fait, pendant toute sa vie, le mari de la reine fut considéré par Elle comme un ministre d'un caractère spécial, à tel point que les véritables chefs du gouvernement, du second rang qu'ils doivent occuper dans l'Etat, étaient rejetés au troisième. Il aurait pu en résulter des abus considérables; la sagesse du Prince-Consort, d'un côté, la courtoisie des ministres, de l'autre, aplanirent les difficultés. Il faut reconnaître cependant que la position qu'occupait le prince Albert est pleine d'écueils et que l'on rencontrerait rarement, en telle occurrence, la bonne harmonie qui a presque toujours régné, alors, entre la Couronne et le Cabinet.

Ce fut en rendant aux conservateurs le bien pour le mal, que le Prince-Consort s'occupa pour la première fois des affaires de l'Etat. Le Cabinet reconstitué de lord Melbourne, grandement impopulaire, était tombé devant l'hostilité des Communes. La reine chargea sir Robert Peel de former un ministère; Elle avait renoncé à la prétention de conserver les dames de la chambre; le prince, quels que fussent ses griefs contre le parti tory, lui avait fait comprendre combien étaient fondées les revendications des conservateurs.

Si, dans cette circonstance, grâce à l'intervention du Prince-Consort, la Couronne avait accédé au désir

du Parlement, il ne faudrait pas croire que l'influence d'Albert s'exerçât toujours en ce sens; le couple royal avait conscience de ses droits comme il avait conscience de ses devoirs, et sut toujours exiger des serviteurs de la monarchie le respect de la prérogative; il savait y contraindre ceux qui l'oubliaient; c'est ainsi que lord Palmerston dut, dans une circonstance fameuse, se démettre de ses fonctions de secrétaire d'Etat.

Comme, en Angleterre, le premier ministre seul a des rapports constants avec le souverain, de l'attitude de chacun d'eux vis-à-vis de la reine et du prince Albert a dépendu, jusqu'en 1861, le plus ou moins de cordialité qui a régné entre la Couronne et les divers Cabinets. Tous les hommes d'Etat, en effet, quelle que fût l'urbanité et la correction du mari de la souveraine, ne voyaient pas d'un œil favorable cette tierce personne toujours présente dans leurs entrevues avec la reine. Quelques-uns s'en accommodèrent : lord Melbourne, sir Robert Peel, lord Aberdeen : aussi furent-ils considérés plus en amis qu'en sujets. D'autres le supportèrent : tels les lords Derby et John Russell. Enfin, l'un d'eux voulut s'en affranchir, ce fut lord Palmerston. Etudier le caractère de chacun de ces personnages, c'est étudier les trois phases par lesquelles ont passé, pendant les vingt-quatre premières années du règne de Victoria, les rapports entre la Couronne et le Cabinet.

Une place spéciale doit être faite à lord Melbourne : il était premier ministre avant le mariage de la reine, et fut à la fois son professeur de science politique et son confident. Malgré les polémiques soulevées par son attitude dans la question des dames de la Chambre, on peut dire, qu'en général, il se tira fort bien du rôle difficile qui lui était échu, puisqu'un de ses ennemis politiques, le duc de Wellington, déclara publiquement qu'il avait rendu un grand service au pays en enseignant à la souveraine les règles et l'esprit de la Constitution.

Quoique l'on ait beaucoup exagéré sa puissance sur la reine, il est certain qu'il trouva en elle une élève bienveillante et qu'il sut se l'attacher au point qu'elle redoutait par-dessus tout une crise ministérielle, qui lui aurait fait perdre son premier ministre ; il est vrai que celui-ci se montrait habile et séduisant : gai, agréable causeur, humoristique et original, il parvint à rendre moins ennuyeuses à la souveraine les affaires de l'Etat et sut, malgré son âge, se plier aux exigences d'une Cour jeune ; aussi, lors de sa retraite, fut-il véritablement regretté ; lorsqu'il mourut, la reine, dans son journal, lui consacra quelques lignes affectueuses : « Je regrette vraiment et sincèrement la perte d'un homme qui était pour moi un conseiller très cher et très désintéressé, qui m'était très attaché et qui fut, dans les deux premières années de mon règne, peut-être mon seul ami. »

Les relations de la reine et de sir Robert Peel avaient d'abord été peu cordiales, et l'on pouvait craindre une série de conflits, lorsque, en 1841, cet homme d'Etat devint premier ministre; c'était lui qui avait soulevé la question des dames de la Chambre; c'était son parti qui avait accumulé les difficultés lors du mariage de la souveraine : le couple royal lui témoignerait-il son ressentiment? Sir Robert Peel put voir, dès l'abord, par l'attitude du prince à propos de la *Bedchamber question*, que celui-ci resterait tout au moins neutre; mais il redoutait la reine; aussi, au début de son ministère, laissa-t-il percer son embarras et se cantonna-t-il dans une excessive réserve qui parut de la rudesse. La reine, dont le ressentiment s'était effacé, fut la première à en souffrir, et confia à lord Melbourne que la sauvagerie de sir Robert Peel lui était pénible, et que la cordialité de leurs rapports en souffrait. L'ancien ministre, très loyalement et avec un désintéressement tout à son honneur, s'appliqua à arrondir les angles, à rapprocher le chef des conservateurs de la souveraine. La timidité de sir Robert Peel ne lui rendait pas la tâche facile : « Pour l'amour de Dieu, disait à un bal de cour lord Melbourne à son successeur qui se tenait silencieusement à l'écart, allez parler à la reine. » Il lui expliqua comment il avait su se concilier les bonnes grâces de la souveraine, comment ils traitaient ensemble les affaires de l'Etat : « La reine

n'est pas vaniteuse, elle sait qu'il y a beaucoup de choses qu'elle ne peut comprendre et aime à se les voir expliquer, non en détails, mais brièvement et clairement; elle redoute les longues audiences et je ne suis jamais resté longtemps chez elle. »

Ces conseils portèrent leurs fruits; dès les premières entrevues, grâce à la bonté de la reine, à l'affabilité du prince, aux grandes qualités de cœur et d'intelligence de sir Robert Peel, toute trace des anciens malentendus avait disparu, et ce premier ministre fut peut-être celui qui fut admis le plus avant dans la confiance de la souveraine et du Prince-Consort. Personne n'en était plus digne que cet homme d'Etat qui fut, certes, une grande figure. D'origine marchande, il présentait aussi bien physiquement que moralement le type accompli de la classe moyenne provinciale anglaise; fier de son origine plébéienne, il refusa sans ostentation les honneurs de la pairie et l'ordre de la Jarretière, car la seule récompense qu'il ambitionnait, disait-il, était d'entendre dire par la reine : « Vous avez été un fidèle serviteur et avez fait votre devoir envers votre pays et envers moi-même. » Eloge qu'il méritait bien, car il fut toujours un défenseur ardent des droits de la Couronne et ne manqua jamais de consulter sur toutes les affaires de l'Etat la reine et le Prince-Consort dont, par sympathie, il encourageait l'ingérence; et c'est sans encourir le reproche

d'exagération qu'il put écrire à sa souveraine : « Sir Robert Peel se flatte d'avoir usé des pouvoirs à lui commis pour le maintien de l'honneur et des justes prérogatives de la Couronne et pour les progrès du bien-être public. » Et si l'approbation sans réserve de ceux qu'il a fidèlement servis peut être une récompense pour un homme d'Etat, le jugement que le Prince-Consort a porté sur sir Robert Peel doit sembler plus flatteur que les honneurs qu'il refusa : « La constitution de l'esprit de sir Robert Peel était particulièrement celle d'un homme d'Etat, et d'un homme d'Etat anglais; il était libéral de pensées, mais conservateur par principe. Quoique poussé par ses impulsions à favoriser le progrès, son esprit sagace et sa grande expérience lui montraient combien facilement toute la machine de l'Etat et de la société est dérangée. Il avait ce don particulier que, dans les grandes choses comme dans les petites, toutes les difficultés et objections lui venaient à l'esprit; il les considérait d'abord avec anxiété, hésitait et repoussait les résolutions précipitées; mais lorsqu'il s'était convaincu, à la suite d'une enquête longue et attentive, qu'un progrès était souhaitable, et lorsqu'il avait réfléchi sur la manière pratique de le réaliser sans danger, ce devenait une nécessité et un devoir pour lui de l'accomplir. Toute sa circonspection et toute son apparente timidité se changeaient en courage et en action et il était prêt, en même temps, à faire

de bon cœur tout sacrifice personnel nécessaire.

Ce fut l'affection particulière de la souveraine qui porta au ministère lord Aberdeen, ami personnel de sir Robert Peel, après que le cabinet Derby eut succombé à une coalition des whigs avec l'ancien parti peelite. Ses bons rapports avec la reine, et surtout son intimité avec le Prince-Consort, le mirent en butte aux attaques les plus vives, aux calomnies les plus invraisemblables. On alla même jusqu'à l'accuser de violer la constitution, parce que le prince et lui, contrairement au très populaire Palmerston, voulaient différer la guerre contre la Russie. Celle-ci éclata cependant et lord Aberdeen, quelque temps après, dut se retirer chargé de l'impopularité de la question de Crimée ; mais la reine ne l'abandonna pas ; elle eut le courage de lui dire combien son départ lui était sensible, et, pour lui donner une marque publique de son estime, elle alla le visiter dans sa résidence écossaise de Haddo-House.

Lord Melbourne, sir Robert Peel, lord Aberdeen, quelque différents que fussent leurs caractères, admettaient tous trois l'action de la Couronne et l'ingérence du Prince-Consort ; aussi jouissaient-ils de l'affection de la famille royale. D'autres premiers ministres, comme les lords Derby et John Russell, tout en recevant toujours de la reine un accueil bienveillant, ne purent se flatter de posséder l'entière confiance de leur souveraine ; c'est que, volontairement ou

non, ils ne s'étaient pas concilié le prince Albert.

Lord John Russell, cadet de la maison de Bedford, était un grand seigneur whig. Sa naissance lui avait ouvert le chemin des honneurs ; il consacrait sa vie aux grandes réformes politiques qui firent longtemps le succès des libéraux : c'était l'apôtre de l'extension du droit de suffrage. Il était convaincu de la beauté de sa cause, de l'infailibilité de son parti, de la justesse de son propre coup d'œil. « Si on lui avait offert le commandement d'une escadre, a dit de lui Sidney Smith, il aurait accepté. » Dès qu'il occupa les fonctions de premier ministre, il ne prit aucune peine pour dissimuler la répugnance avec laquelle il voyait le Prince-Consort assister à ses entrevues avec la souveraine, attitude qui, jointe à sa morgue et à sa suffisance, rendait à celle-ci peu agréables les rapports qu'elle devait avoir avec le chef du ministère. Aussi, la reine, tout en rendant hommage à sa correction, et sans avoir aucune peine à reconnaître la droiture de son caractère et la pureté de ses intentions, ne lui témoigna-t-elle jamais l'affection dont elle avait honoré ses prédécesseurs. « Cela tenait, en grande partie, à la manière d'être de lord John Russell. Naturellement froid, s'il ne prenait aucune peine pour gagner ses égaux, il s'en donnait encore moins pour se faire bien voir de quelqu'un qui était non seulement un souverain, mais une lady. C'était le leader

type de cette oligarchie froide et roide qui a gouverné les souverains anglais et la nation anglaise, grâce à ses qualités et à ses mérites, mais sans entrer dans le cœur et l'affection » (1). C'est pourquoi, en 1852, la reine, ayant le choix entre lord John Russell et lord Aberdeen, nomma celui-ci premier ministre.

Il y a peu de chose à dire sur les rapports de la Couronne avec les Cabinets dirigés par lord Derby ; outre que, par l'absence d'une majorité conservatrice à la Chambre des Communes, les administrations dont il était le chef n'ont eu qu'une durée éphémère, le premier ministre lui-même n'était pas sympathique au Prince-Consort, qui lui reprochait de manquer d'autorité et de gravité ; cette opinion suffisait pour que la reine se tint sur la réserve avec lord Derby, et pour que leurs entrevues ne fussent autre chose que ce qu'exigeait l'expédition des affaires.

Des six hommes d'Etat qui occupèrent, pendant la vie du prince Albert, la situation de premier ministre, un seul, lord Palmerston, eut de sérieux démêlés avec la Couronne ; son caractère autoritaire, son esprit libéral avancé, très disposé à oublier les droits du souverain, irritèrent maintes fois la reine, qui dut lui en faire sentir l'inconvenance.

(1) Hon. Reginald B. Brett, *The queen and Her Permanent minister* (Nineteenth century 1894).

Lord Palmerston avait connu la grande époque des luttes de l'Angleterre contre Napoléon. Très combatif, s'il « détestait le Français comme le diable », suivant sa propre expression, il ne se montrait guère plus aimable pour les autres nations, lorsqu'il pensait défendre les droits de son pays. Il voulait que le titre de citoyen anglais fût le *Civis Romanus sum* des temps modernes. « Il nous a tous rendus fiers de lui », s'écria sir Robert Peel, après l'avoir entendu prononcer sur ce sujet un véhément et patriotique discours. Certes, la reine admirait ses qualités, mais était effrayée de l'arrogance des dépêches diplomatiques qu'il envoyait comme secrétaire d'Etat des Affaires Etrangères; les puissances répondaient souvent sur le même ton, au grand mécontentement de la souveraine. Après quelques incidents de ce genre, notamment la dépêche inconsidérée qu'il expédia au gouvernement français après les mariages espagnols, Elle manifesta le désir que les documents rédigés par lui passassent tout d'abord sous son contrôle et sous celui du premier ministre. Après la révolution de 1848, cependant, de sa propre autorité, lord Palmerston envoya aux cours conservatrices des mercuriales telles, que la reine fut près d'être brouillée avec toutes les familles régnantes. Le premier ministre, lord John Russell, dut désavouer son subordonné. « Je ne pense pas, écrivait-il, que la reine veuille s'aliéner l'Autriche, la France et la Russie à cause de son ministre. »

Dans cette circonstance, cependant, le secrétaire d'Etat rendait un grand service à la Couronne. Le peuple anglais ne se sentait pas d'aise de voir tancer vertement les cours absolutistes, se réjouissait de leurs embarras, et, par comparaison, se félicitait de posséder la meilleure des Constitutions monarchiques ; si le cliron de lord Palmeston éveillait l'ennemi, il groupait aussi, dans ce temps si dangereux pour les trônes, la nation britannique autour de sa reine.

La souveraine, cependant, craignant de nouvelles incartades, résolut, d'accord avec lord John Russell, de rappeler son ministre au respect de la Constitution, et fit parvenir au belliqueux Palmerston le memorandum suivant :

« La reine exige que lord Palmerston fasse connaître nettement ce qu'il propose dans chaque cas donné, afin qu'Elle sache distinctement ce à quoi Elle donne sa sanction royale. Lorsque son approbation aura été accordée à une mesure, Elle entend que celle-ci ne soit pas arbitrairement altérée ou modifiée par le ministre ; Elle considérerait un tel acte comme un manque de sincérité vis-à-vis de la Couronne, et estime qu'Elle pourrait le punir dans la mesure de son droit constitutionnel en renvoyant le ministre. Elle prétend être informée de ce qui se passe entre le ministre et les ambassadeurs étrangers, avant que, de ces conférences, ne soient sorties des décisions importantes ; Elle désire rece-

voir en temps utile les dépêches de l'extérieur et veut que copie des réponses qui doivent y être faites lui soit soumise assez tôt pour qu'Elle puisse en prendre connaissance avant expédition. »

Le secrétaire d'Etat, tout en affirmant qu'une telle manière de procéder était funeste et « changerait son fusil à pierre en fusil à mèche », déclara se soumettre ; quelque temps après, cependant, il félicita, de sa propre autorité, le nouveau gouvernement qui s'était établi en France. La reine s'en irrita à juste titre, et lord Palmerston dut résigner ses fonctions dans le cabinet Russell.

Malgré ces dissensions entre la Couronne et lord Palmerston, la reine sut, en 1855, mettre l'intérêt du pays au-dessus de ses antipathies personnelles, et appela cet homme d'Etat aux fonctions de premier ministre. Il sembla, alors, que l'on eût, de part et d'autre, oublié les événements récents. Cependant, Palmerston ne pouvait dissimuler complètement sa méfiance envers la Couronne. Quant à la souveraine, ses sentiments nous sont connus par une lettre de lord Aberdeen à l'évêque Wilberforce : « La reine n'a pas changé d'idée à l'égard de lord Palmerston ; Elle se conduit parfaitement bien envers lui, mais Elle ne l'aime pas plus que jadis, et le prince non plus. » Cependant, l'ère des difficultés était passée ; avant comme après la disparition du prince Albert, la reine soutint loyalement son premier ministre ; la paix était

faite, et, lorsqu'il mourut, avec autant de sincérité que de mélancolie, elle put écrire que « sa jeunesse passée, elle restait isolée, avec la terrible responsabilité de sa haute mission, sans personne au monde qu'elle pût appeler un vieil ami. »

Le triste événement de 1861 ouvrit une ère nouvelle ; tant que le Prince-Consort avait vécu, Victoria avait joué un rôle actif dans la politique de son pays, pour permettre à son époux d'exercer ses grandes facultés ; il en était résulté quelques froissements avec des ministres jaloux de leur autorité. Lorsque Albert eut disparu, la reine parut se désintéresser des affaires de l'Etat ; quelle que soit restée son influence morale, du jour où elle perdit son mari, elle s'effaça derrière ses conseillers responsables, et devint le modèle des souverains constitutionnels, qui, suivant la formule, règnent mais ne gouvernent pas.

2° 1861-1901.

L'effacement volontaire de la reine Victoria, après la mort du Prince-Consort, a précédé de peu l'arrivée aux affaires de deux hommes d'Etat dont les hautes personnalités ont rempli, dès lors, la scène politique : Disraeli et Gladstone. Etudier les rapports de la souveraine et de ces deux ministres, c'est étudier les rapports de la Couronne et du Cabinet

dans la seconde moitié du dix-neuvième siècle. Quelque courtoises qu'aient toujours été ces relations, l'attitude de la reine ne fut pas la même envers chacun de ces deux hommes d'Etat. Vis-à-vis de Gladstone, elle observa toujours une neutralité stricte et froide, tandis qu'elle fut en complète communion de pensées avec lord Beaconsfield. C'est qu'en effet, tout respectueux qu'il fût du principe monarchique, le premier n'admit jamais que le souverain pût exercer une action directe sur le gouvernement, tandis que le second s'efforça toujours de lui rendre l'exercice de la prérogative dont le Cabinet s'était emparé. Ils ont, tous deux, exposé leurs théories; ils ont, tous deux, réglé leur conduite sur leurs principes; l'examen de leurs idées sera celui de leur attitude et de celle des Cabinets qu'ils ont dirigés.

Si, en effet, les opinions de Gladstone se sont presque toutes transformées sous la pression du temps et des événements, il n'a jamais eu qu'une seule conception du rôle du souverain en Angleterre. Il considère comme définitive et certaine la disparition du pouvoir personnel : « Le pouvoir personnel a disparu le jour où George IV laissa émanciper les catholiques (1). » Il a été remplacé, par « une heureuse substitution de l'influence à la puissance ». Tout en refusant au souverain un droit quelconque

(1) Gladstone. *Gleanings of the Past*.

d'ingérence dans les affaires de l'Etat, Gladstone admet qu'il intervienne dans les questions de politique extérieure, où ses relations familiales peuvent servir à arranger bien des incidents diplomatiques. En somme, pour employer une expression imagée dont se sert Gladstone, dans une monarchie constitutionnelle, le souverain est « la lune et non pas le soleil » ; il doit gouverner conformément aux principes du Cabinet au pouvoir, et ne pas essayer de le dominer. De cette théorie découlent les conclusions suivantes :

1° La reine ne doit pas consulter directement l'opposition.

2° Elle ne doit pas avoir d'entrevues avec des classes de la nation dont les vues spécialistes pourraient fausser son jugement.

De son côté, le Cabinet doit former un tout compact devant la Couronne, pour ne pas lui donner la tentation de profiter de ses dissensions ; mettant ses théories en pratique, Gladstone a toujours soigneusement caché les divergences qui se produisirent dans les ministères qu'il a dirigés. Aussi n'admettait-il pas la présence du souverain aux conseils de Cabinet : quoique cet usage eût disparu depuis de longues années, certains conservateurs, parmi les plus ardents desquels il faut compter le fidèle secrétaire du prince Albert, le baron Stockmar, voyaient là un véritable attentat aux prérogatives de la royauté. Très rationnellement, Glad-

stone a démontré que, dans une monarchie constitutionnelle, le roi ne peut pas présider son conseil; il s'y rencontrerait, en effet, avec le premier ministre qui, responsable devant le Parlement, doit avoir la haute main sur les délibérations. En une telle occurrence, le souverain devra s'incliner devant la décision de son ministre, ce qui portera atteinte à sa dignité royale, ou il imposera sa volonté, quoiqu'il soit irresponsable! ce qui serait la négation même du régime parlementaire!

Le premier ministre ne doit pas, quelle que soit l'importance de ses fonctions, annihiler complètement ses collègues; c'est pourquoi Gladstone n'approuve pas le memorandum rédigé par la reine en 1850 à propos de lord Palmerston, et qui est considéré comme la charte des rapports entre la Couronne, le premier ministre et le secrétaire d'Etat des Affaires Etrangères. D'après ce document, en effet, il semble que la rédaction définitive des notes diplomatiques doive être l'œuvre collective du souverain et du premier ministre; mais de cette façon celui-ci serait le seul conseiller confidentiel du trône, ses collègues étant relégués au rang de simples subordonnés; il faut, en réalité, que le texte de tout document soit arrêté d'un commun accord entre le secrétaire d'Etat et le chef du gouvernement, avant d'être soumis à la Couronne.

En face des théories de ce fier champion de l'indé-

pendance ministérielle se dressent celles de son grand antagoniste, le défenseur de la prérogative royale et du pouvoir personnel, Benjamin Disraëli, comte de Beaconsfield.

La figure de ce grand politicien est peut-être la plus curieuse parmi celles des hommes d'Etat qui ont illustré la Grande-Bretagne; radical, il fut le défenseur des droits de la Couronne; littérateur et poète, il fut premier ministre; de famille israélite, né à une époque où ses coreligionnaires étaient exclus des fonctions publiques, il mourut pair d'Angleterre, après avoir eu comme parrains, lors de son entrée à la Chambre haute, les chefs des deux plus anciennes familles comtales du royaume, les lords Derby et Shrewsbury; commensal de l'aristocratie, la première couronne qu'il posa sur sa tête lui avait été offerte par les ouvriers reconnaissants de ce qu'il avait fait pour améliorer leur condition. L'étude de la carrière parlementaire de Disraëli donne l'explication de ces apparentes contradictions. Quant à ses idées sur le rôle de la royauté, il les a exposées dans un grand nombre de ses romans et, plus scientifiquement, dans un ouvrage constitutionnel, la *Vindication of the English Constitution*, écrit dans le but de tirer la Couronne de l'effacement auquel les libéraux voulaient la contraindre.

Il trouve trois pouvoirs, dont l'ensemble compose le gouvernement britannique :

1° *La royauté*, forme tangible de la puissance, qui représente la nation devant l'étranger.

2° *Les Lords*, qui sont une classe et ont des intérêts propres.

3° *Le corps électoral*, qui, trop nombreux pour prendre directement part aux affaires, est obligé de désigner des représentants.

La Chambre des Communes n'est donc que l'ensemble des délégués d'une partie du peuple britannique ; elle ne représente la nation que conjointement au souverain et à la Chambre des Lords ; c'est pourquoi elle n'a aucun droit à imposer sa volonté en dernier ressort. En d'autres termes, Disraeli se pose en champion de la Couronne contre l'omnipotence du Cabinet, comité de la Chambre des Communes.

Si, du domaine des principes nous passons aux faits, quelle fut l'attitude de ces deux hommes d'Etat vis-à-vis de la reine Victoria ? Gladstone était peu sympathique à la souveraine ; et si la mort encore récente du prince Albert n'avait pas rendu la reine indifférente aux agissements de ses premiers ministres, l'attitude indépendante de Gladstone aurait pu donner naissance, en 1870 par exemple, à de regrettables conflits. A cette date, en effet, de sa propre autorité, il supprima l'achat des grades dans l'armée par *warrant royal*, c'est-à-dire en usant de la prérogative, après qu'un bill qu'il avait présenté à ce sujet eut échoué à la

Chambre des Lords. La reine le laissa faire ; on était loin du temps de la « Bedchamber question » et des discussions avec lord Palmerston ! A partir de cette époque, du reste, et jusqu'à la fin de sa vie, de son plein gré, Victoria se retrancha dans le rôle de souveraine d'une monarchie parlementaire ; rôle nécessairement effacé car, comme les peuples heureux, les monarques respectueux du Parlementarisme n'ont pas d'histoire. Elle aurait pu, cependant, dans plusieurs circonstances et avec l'approbation de défenseurs avérés de l'indépendance du Cabinet, user de sa prérogative dans un intérêt personnel. En 1880, par exemple, trois candidats libéraux prétendaient au poste de premier ministre : les lords Hartington et Granville, ainsi que Mr. Gladstone, que la reine n'aimait pas. Les orateurs du parti libéral s'accordaient à reconnaître que la souveraine pouvait librement choisir l'un quelconque de ces trois hommes d'Etat. Victoria hésita d'abord ; lorsqu'elle eut compris qu'un ministère dirigé par Gladstone pouvait seul empêcher les radicaux de se livrer à une opposition violente, préjudiciable au bien du pays, Elle laissa de côté ses préférences et l'appela à former une administration ; Elle renonçait ainsi au dernier vestige du pouvoir personnel reconnu à la Couronne par tous les partis.

Cette attitude était d'autant plus méritoire, qu'Elle aurait pu s'être laissé griser par les six années, si

brillantes pour la Couronne, durant lesquelles le comte de Beaconsfield avait été premier ministre; de 1874 à 1880 la puissance de l'Angleterre et le prestige de sa monarchie s'étaient manifestés d'une éclatante façon; l'union entre la souveraine et son premier ministre avait été si étroite, leur communauté de vues avait été si parfaite, qu'après la disparition de celui-ci on pouvait craindre que la reine n'oubliât son rôle et voulût gouverner en même temps que régner. L'intimité des rapports entre Victoria et Disraëli, lors du deuxième ministère de cet homme d'Etat, peut étonner au premier abord; auparavant, en effet, celui-ci avait été longtemps antipathique à la souveraine, dont la méfiance venait tant des origines orientales et des variations politiques du futur lord Beaconsfield, que de la haine dont il avait fait preuve envers sir Robert Peel. Mais cette hostilité tomba devant l'habileté de Disraëli, qui, sous la reine, sut flatter la femme en lui faisant conférer le titre d'« Impératrice des Indes ». L'innovation fut longuement discutée et différemment appréciée en Grande-Bretagne; beaucoup croyaient que cette distinction n'augmenterait pas l'éclat d'un trône sur lequel la grande Elisabeth était montée. La reine Victoria pensait tout autrement; de son origine allemande elle avait conservé un grand respect pour tout ce qui rappelait le Saint-Empire et n'oubliait pas que jadis l'Empereur était au-dessus des rois; aussi fut-elle très sensible

à la distinction dont son ministre avait pris l'initiative. Pendant les six années que dura l'administration conservatrice, leur confiance réciproque ne fit qu'augmenter, et, sauf le prince Albert, personne ne peut se flatter justement d'avoir eu plus complètement l'oreille de la souveraine.

Quelle a été l'attitude de la reine Victoria envers les successeurs de Disraëli et de Gladstone, quels ont été les rapports de la Couronne et du Cabinet dans ces dernières années? Il est assez difficile de répondre, pour deux raisons : les documents font défaut et le grand âge de la souveraine plutôt que la puissance croissante du Cabinet, l'a peu à peu amenée à se désintéresser des affaires publiques. On a dit souvent que, dans la dernière partie de sa vie, Victoria n'était plus discutée; il serait plus juste de dire qu'Elle n'était plus discutable, devenue, pour le peuple britannique, tant par ses vertus que par le prestige du passé et la majesté de sa vieillesse, le symbole de la royauté constitutionnelle idéale, qui plane au-dessus de la nation et la protège, sans jamais descendre dans l'arène des luttes de partis.

A cet effacement de la Couronne a correspondu nécessairement un accroissement considérable de puissance et d'indépendance pour le Cabinet. Certes, les conservateurs, héritiers de lord Beaconsfield, ont continué à réserver les droits du souverain, mais ils se sont parfaitement habitués à reléguer leurs

principes dans le domaine de la théorie et se sont accommodés sans peine de la disparition de l'autorité royale. Celle-ci a-t-elle définitivement pris fin ou son éclipse est-elle une simple question de fait, conséquence du grand âge de la défunte souveraine ? Les conflits entre la Couronne et le Cabinet vont-ils renaître, à présent qu'a disparu la reine si respectée, la « Old Lady » tant aimée de son peuple et qui incarnait si bien la grandeur de l'Angleterre ? Sans vouloir préjuger de l'avenir, lorsque l'on étudie les rapports du Cabinet avec le Parlement depuis soixante ans, et que l'on constate que la puissance de ce comité de la Chambre des Communes n'a fait que croître, il semble probable que c'est à lui que reviendra la victoire : si tant est que la lutte s'engage !

CHAPITRE IV

Le Cabinet et le Parlement.

SOMMAIRE :

§ I^{er}. — *Les fonctions parlementaires du Cabinet* : La présence des ministres au Parlement. — Le statut de la reine Anne. — Discours du trône et Adresse. — La présentation des bills. — Le veto royal. — La responsabilité ministérielle. — Les leaders. — L'opposition. — Les questions. — La chute du Cabinet. — La dissolution du Parlement.

§ II. — *Histoire parlementaire des Cabinets qui ont détenu le pouvoir sous la reine Victoria* : Le Cabinet Melbourne (1837-1841). — Le Cabinet Peel (1841-1846). — Le premier Cabinet Russell (1846-1852). — Le premier Cabinet Derby (1852) — Le Cabinet Aberdeen (1853-1855). — Le premier Cabinet Palmerston (1855-1858). — Le deuxième Cabinet Derby (1858-1859). — Le deuxième Cabinet Palmerston (1859-1865) et le deuxième Cabinet Russell (1865-1866). — Le troisième Cabinet Derby (1866-1868) et le premier Cabinet Disraëli (1868). — Le premier Cabinet Gladstone (1868-1874). — Le deuxième Cabinet Disraëli (1874-1880). — Le deuxième Cabinet Gladstone (1880-1885). — Le premier Cabinet Salisbury (1885-1886). — Le troisième Cabinet Gladstone (1886). — Le deuxième Cabinet Salisbury (1886-1892). — Le quatrième Cabinet Gladstone (1892-1894) et le Cabinet Rosebery (1894-1895). — Le troisième Cabinet Salisbury (1895-1901).

§ I^{er}. — **Les fonctions parlementaires du Cabinet.**

A quelque lointaine époque que l'on remonte, on ne voit jamais les ministres anglais affranchis

complètement du contrôle des élus de la nation, qui ont toujours été considérés comme seuls capables d'autoriser la levée des impôts. Si ce pouvoir a quelquefois subi de courtes éclipses, depuis la révolution de 1688 la puissance du Parlement n'a fait que croître sans rencontrer de résistances sérieuses ; chargé jadis uniquement de surveiller les finances, il est parvenu à exercer un contrôle général sur les actes de la Couronne, exécutés par des ministres responsables devant lui. C'est dire combien le Cabinet doit tenir compte de l'opinion du Parlement et quelle place les devoirs parlementaires occupent dans les préoccupations ministérielles.

Tout département peut être tenu de rendre compte, devant les deux branches du Parlement, des mesures qu'il a prises ; il doit donc avoir un représentant dans chacune des Chambres. Le chef de chaque administration n'ayant accès que dans la Chambre dont il fait partie, il se fera représenter dans l'autre par un sous-secrétaire d'Etat, un membre du board ou même par quelque fonctionnaire, membre du Parlement, spécialement désigné à cet effet. Avant le Reform Bill de 1832, les principaux ministres étaient pris parmi les Lords ; dès l'avènement de la reine Victoria, cinq ans plus tard, les effets de l'évolution démocratique se faisaient déjà sentir ; on commençait à faire la part des Communes et à répartir le plus équitablement possible les grandes charges entre les deux

Chambres, en réservant toujours la direction de l'administration des finances aux membres de la Chambre Basse. Cette tendance devait nécessairement s'accroître après les réformes électorales de 1867 et de 1884. Il est, du reste, fort difficile d'établir une règle en la matière, tant des circonstances particulières, comme l'influence du premier ministre ou la proportion des défenseurs du ministère dans l'une ou l'autre Chambre, peuvent influencer sur la répartition des départements.

Le *Statut* de la reine Anne oblige les membres de la Chambre des Communes élevés à la dignité ministérielle à se représenter devant leurs électeurs. De là découlent quelques petits avantages, peut-être, mais surtout de multiples inconvénients; on avait demandé, en 1832, lors du Reform Bill, la suppression de cette clause du Statut; la chose fut ajournée, puis oubliée. En 1834, on proposa de donner aux membres du gouvernement des sièges *ex-officio*, sans droit de vote, ce qui les aurait mis dans la même position que les ministres français dans la Chambre à laquelle ils n'appartiennent pas; la proposition fut écartée. En 1854, lord John Russell, au nom des libéraux, en 1859, M. Disraeli, au nom des conservateurs, proposèrent sans succès l'abrogation de la loi. En 1867 cependant, ce dernier, après bien des résistances, obtint le vote du bill actuellement en vigueur : tout ministre qui change de département est dispensé de la réélection, à

condition qu'il n'y ait pas renouvellement complet du ministère.

Il est d'usage immémorial que le souverain en personne ouvre la session de son Parlement : « Aucun roi ne s'en est jamais dispensé, si ce n'est pour cause d'infirmité personnelle » (1), écrivait lord Melbourne à lord John Russell, en marquant son étonnement d'apprendre que le roi Guillaume IV manifestait l'intention d'agir autrement. Dans cette solennité, le souverain donne lecture du *Discours du trône*. Malgré l'importance attachée à la présence de la personne royale, ce document n'est pas l'expression de sa propre pensée ; rien, au contraire, n'est moins l'œuvre personnelle du monarque. Jadis il en était autrement ; Charles II, par exemple, après une pompeuse harangue du Lord chancelier, prononçait une allocution qui, disait-il, partait directement du cœur, et exprimait souvent le mécontentement du roi à propos des empiétements qu'il reprochait à la Chambre des Communes. Mais, si la révolution de 1688 laissa à la personne du roi Guillaume son franc-parler, l'avènement des princes allemands de la Maison de Hanovre et leur ignorance de la langue anglaise, amenèrent la disparition du discours personnel du souverain. La rédaction de ce morceau qui, en fait, était déjà confiée à d'anciens ministres,

(1) Walpole. *Vie de Lord John Russell*.

conseillers intimes du prince, fut remise aux soins des seuls membres du ministère en fonctions.

Une réaction se produisit en 1760, à l'avènement de George III. Ce souverain, qui avait des prétentions au gouvernement personnel, corrigeait de sa propre main les discours du trône, sans oser toutefois soustraire ces retouches aux Conseils de Cabinet. Cette manière d'agir disparut sous Guillaume IV, qui revint à l'usage ancien et laissa à ses ministres le soin de rédiger le discours d'ouverture du Parlement.

Dans un tel document, le ministère évite d'aborder les questions brûlantes ou les faits précis, afin de ne pas soulever de violents débats. C'est, en somme, un large exposé de la situation, contenant des vues sur l'avenir, c'est-à-dire sur les mesures que le gouvernement compte soumettre aux Chambres. Et, quoique le caractère nettement ministériel du discours mette la personne du souverain au-dessus des discussions qui en résulteraient peut-être, on prend bien soin de n'y pas introduire de questions pouvant amener des luttes ou des complications dans la rédaction de la réponse que le Parlement fait au discours du trône, dans l'Adresse.

Celle-ci était, jadis, fort longue; mais en même temps que s'établit la coutume de ne poser dans le Discours du trône que des principes généraux et de n'y mettre que des déclarations vagues, le texte de

l'Adresse elle-même se resserra, et, sauf de rares exceptions où, soit le parti ministériel, soit l'opposition, croient utile de faire quelque manifestation solennelle, la réponse est un acte de pure courtoisie.

A la clôture de la session, un nouveau discours du trône est prononcé; ce document ministériel est un simple tableau des travaux accomplis pendant la législature.

Après avoir exposé, dans le discours du trône, ses vues politiques et énuméré les actes législatifs dont il compte prendre l'initiative, le ministère doit mettre son programme à exécution : sa tâche principale devant le Parlement consiste à présenter et à soutenir les projets de lois (bills).

Il existe deux sortes de bills : les bills publics et les bills privés; ces derniers sont ceux dont « l'obtention est sollicitée par des particuliers ou par des corporations (1) ». Si, souvent, ils présentent un caractère d'intérêt général, ils mettent, par contre, en présence des intérêts particuliers opposés; aussi, dans leur examen, le Parlement conserve-t-il la plupart des formalités usitées dans les Cours de justice. Il y a des demandeurs, des défendeurs, des avocats, des frais; l'action ministérielle ne s'exerce pas en leur faveur : « Je ne puis que décliner toute intervention dans un bill

(1) Franqueville (comte de). *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*.

privé; instruit par l'expérience de chaque jour, je pense que le principe en vertu duquel les ministres s'abstiennent d'intervenir en ces matières est extrêmement salubre », disait, à ce propos, en 1830, sir Robert Peel, alors secrétaire d'Etat de l'Intérieur.

Les ministres n'ont donc à s'occuper que de la présentation des bills publics; ce sont les lois qui intéressent la vie politique et administrative du pays tout entier (lois de finance, lois pénales; abrogation ou modification des lois existantes). Elles peuvent émaner, soit du gouvernement, soit de l'initiative parlementaire.

En 1837, une grande partie des bills votés avaient été présentés par des membres privés; il n'en est plus de même maintenant; les représentants laissent le champ libre à l'activité ministérielle et une loi qui n'aurait pas l'appui direct du gouvernement, c'est-à-dire qui ne serait pas introduite sous ses auspices devant les Chambres, serait certainement repoussée. Il est très rationnel, du reste, que l'influence et les connaissances spéciales des ministres en fassent les promoteurs habituels des réformes législatives, privilège peu dangereux puisqu'il s'exerce sous le contrôle du Parlement, qui peut toujours se séparer d'un ministère dont l'activité législative lui semble insuffisante ou nuisible.

Sans en arriver, du reste, à de telles extrémités, les Chambres peuvent faire comprendre à un Cabinet

le désir qu'elles ont de lui voir présenter un bill; c'est ainsi que furent obtenues, en 1828 et en 1829, l'abrogation du *Test and Corporation Act* et l'émancipation des catholiques romains.

Pour qu'une loi puisse entrer en vigueur, il faut qu'elle obtienne le consentement du souverain; jadis celui-ci exerçait effectivement son droit de contrôle sur la législation et annulait fréquemment les votes de son Parlement; mais, depuis l'année 1707, la Couronne n'a pas employé ce moyen brutal, incompatible avec le régime parlementaire et qui blesserait à la fois la dignité des ministres et celle des Chambres; le droit de *veto* s'exerce maintenant d'une façon quelque peu détournée, ainsi définie par lord Derby : « L'autorité de la Couronne ne dépend pas du *veto*, que Sa Majesté possède théoriquement le droit de mettre sur les *Acts* du Parlement, après qu'ils ont été votés, mais elle consiste surtout dans le pouvoir et dans l'influence que le souverain exerce sur les ministres et, par eux, sur les deux Chambres, et qui lui donnent le moyen d'apprécier les lois, avant qu'elles aient été soumises au Parlement et non pas après qu'elles ont été adoptées. »

Les ministres sont solidairement responsables devant le Parlement; toute politique suivie par l'un d'eux, toute déclaration faite par lui devant les Chambres, doivent être considérées comme engageant le Cabinet tout entier. Il résulte de cela, qu'en

Conseil, tout ministre est obligé de se ranger à l'avis de la majorité de ses collègues et que les décisions qui ont été prises doivent paraître adoptées à l'unanimité; si les membres dissidents croient, en effet, que cette concession leur est défendue par leur conscience ou est contraire à leurs intérêts, ils sont obligés de démissionner immédiatement. Il existe cependant quelques cas où ils échappent à cette cruelle alternative : lorsqu'une question importante est de telle nature qu'elle ne peut obtenir l'unanimité et qu'un compromis est impossible, elle est déclarée « ouverte » et il est permis à tout ministre de la combattre sans félonie devant le Parlement. Il ne faut pas abuser des questions ouvertes, qui paralysent l'action d'un ministère et révèlent au pays son manque d'homogénéité.

Le principe de la responsabilité collective est relativement moderne dans le droit constitutionnel anglais. Jadis, chaque ministre n'était responsable que de ses propres fautes et de celles de l'administration dont il avait la direction; mais, comme la sanction consistait en une mise en accusation, il fallait un motif plus grave qu'une simple maladresse politique pour que le Parlement en arrivât à cette extrémité. Cette procédure avait encore des défenseurs au dix-neuvième siècle et la question donna lieu, en 1806, à un brillant débat entre lord Castlereagh et Fox, qui soutenait l'ancien système; il ne faudrait pas du reste pousser à l'extrême

cette responsabilité collective; maintenant encore, toute faute personnelle à un ministre et dont ses collègues ne revendiquent pas leur part, ne devra avoir de conséquences fâcheuses que pour son auteur.

La responsabilité collective du Cabinet est sanctionnée par un vote de blâme que lui inflige le Parlement et qui entraîne la chute du ministère. Au premier abord, il peut sembler que cette pénalité soit bien douce, lorsqu'on la compare à l'ancien usage de la mise en accusation; il n'en est rien, en réalité, car celle-ci, comme autrefois, peut être encore employée pour punir des fautes graves, tandis que le Parlement, jadis sans force devant une politique ministérielle qui lui déplaisait, est maintenant armé, grâce au principe de la responsabilité collective.

La mise en œuvre de la responsabilité ministérielle, et sa conséquence dernière, la chute du Cabinet, résultent des combats parlementaires qui se livrent, au sein des Chambres, entre le parti ministériel et l'opposition.

Le Parlement, en effet, est divisé en deux grands partis : l'un détient le pouvoir en la personne de ses chefs, c'est la majorité; l'autre, qui peut à tout moment voir ses principaux membres appelés à diriger les affaires du pays, forme une opposition constitutionnelle « l'opposition de Sa Majesté » qui a pour rôle de critiquer les actes du gouver-

nement, et qui stimule ainsi, sans relâche, le zèle du Cabinet. La vivacité de ses attaques est modérée par ce fait qu'un triomphe est pour elle l'entrée au ministère, où l'on pourra lui demander d'opérer les réformes ou de prendre les mesures qu'elle a préconisées : puissant frein aux exagérations oratoires ! La majorité, de son côté, bien disciplinée, soutient ses chefs dans le Parlement comme dans le pays et s'abstient soigneusement d'empiéter sur le pouvoir exécutif ; elle est dirigée, du reste, dans chacune des deux Chambres, par un ministre important, qui porte le titre bien connu de *Leader*.

Lorsque le premier ministre appartient à la Pairie, il occupe les fonctions de Leader de la Chambre des Lords. Cette situation, quoique beaucoup moins importante que celle de Leader de la Chambre des Communes, exige une grande habileté, car celui qui la remplit doit veiller à ce que la bonne harmonie règne entre les deux branches du Parlement ; tâche souvent difficile, surtout lorsque le parti qui possède la majorité aux Communes se trouve en minorité à la Chambre des Lords.

Le véritable Leader de la majorité est le ministre qui dirige la Chambre des Communes ; si le chef du gouvernement ne s'est pas réservé cette fonction, elle est dévolue à l'un des membres les plus considérables du Cabinet, et en fait, en quelque sorte, un *vice-premier ministre*. Cette charge était ainsi définie par Canning, un de ses plus brillants titu-

lares : « Cette position à la Chambre des Communes désigne celui qui l'occupe comme le représentant du gouvernement dans cette Chambre, comme celui qui possède principalement la confiance de la Couronne et du ministère ; sa prérogative est que, dans toutes les questions qui n'ont pas été préalablement réglées dans le Cabinet et qui pourraient exiger une décision immédiate, c'est à lui de décider ; évidemment, il le fera après en avoir conféré avec ses collègues qui siègent auprès de lui, s'il le juge bon par politesse, mais enfin, c'est à lui de décider, avec ou sans entente avec eux et avec ou contre leur consentement. » Le Leader règne donc en maître sur son parti ; c'est lui qui désigne aux suffrages de la majorité le Speaker et le Président des Comités de la Chambre ; par son pouvoir presque absolu sur le règlement de l'ordre du jour, il possède une influence considérable sur le vote des lois.

Par une anomalie très fréquente en Angleterre, cette fonction si importante n'a pas d'existence légale ; les auteurs et les hommes d'Etat ont toujours refusé de la reconnaître en droit.

L'opposition possède aussi ses leaders qui jouent à peu près le même rôle que ceux de la majorité. Il sont, du reste, choisis parmi les chefs du parti, et occuperont les mêmes postes dans le ministère, lorsque leurs opinions auront triomphé.

Avant d'en arriver à la très grave mesure qu'est

le renversement du ministère, les membres de la Chambre des Communes possèdent un moyen pacifique de contrôler le pouvoir exécutif et d'en obtenir satisfaction ; ils ont le droit de poser des questions aux ministres, moyennant insertion préalable de la dite question au *Notice paper*, ou simplement après avis donné au ministre compétent.

Celui-ci répond directement et simplement ; il peut refuser de prendre la parole si la question est telle qu'il doive, dans ses explications, s'engager à suivre, dans un avenir incertain, une ligne de conduite déterminée ; précaution très rationnelle, car la réponse du ministre engage sa responsabilité personnelle comme elle implique l'adhésion du Cabinet.

Si la Chambre des Communes n'approuve pas la politique du gouvernement, elle le met en minorité, et la crise ministérielle éclate.

Le Parlement peut, de trois manières, faire comprendre au Cabinet qu'il a perdu ses sympathies ; ce sont :

- 1° Un vote de non-confiance.
- 2° Le rejet d'une motion formellement appuyée par le gouvernement.
- 3° L'adoption d'une résolution combattue par le Cabinet.

Au commencement de ce siècle, les ministres étaient beaucoup plus soucieux de conserver le pouvoir qu'ils ne le sont maintenant. En 1835, par

exemple, sir Robert Peel ne se retira qu'après avoir été mis quatre fois en minorité à la Chambre des Communes. Il motiva sa démission par l'impossibilité absolue où il était de gouverner, tout en affirmant le principe, abandonné depuis, qu'un ministre doit, pour le bien du pays, conserver le pouvoir aussi longtemps que possible, lorsqu'il possède la confiance du souverain : « Je n'hésite pas à dire que nous avons pris ce parti avec la plus vive répugnance et non sans être profondément convaincus de sa nécessité ; possédant l'entière confiance du roi, et ayant reçu de Sa Majesté l'appui le plus cordial et le plus constant, nous avons regardé comme étant de notre devoir de continuer à diriger les affaires jusqu'au dernier moment où cela nous a semblé compatible avec les intérêts du bien public, et avec notre dignité et notre honneur d'hommes publics. Je suis fermement d'avis qu'un homme qui accepte, dans une crise importante, le mandat de diriger les affaires du pays, est obligé de persévérer aussi longtemps qu'il le peut, qu'aucun dégoût de la vie publique, aucune fatigue des travaux qu'elle impose, aucun ennui personnel, aucune considération de sentiments privés ne peut permettre à un homme public de quitter, pour des raisons sans gravité, le poste où l'a appelé la faveur du souverain..... Mais, considérant que pendant quatre séances successives les ministres ont été en minorité, j'estime que le temps est venu de nous retirer..... jamais,

en aucune occasion, ni pour aucun motif, je ne voudrais conseiller à la Couronne d'abandonner cette force morale, qui résulte d'une stricte conformité à la pratique, à la lettre et à l'esprit de la Constitution du pays..... et je considère qu'un gouvernement ne doit pas persister à diriger les affaires contre l'opinion décidée de la majorité de la Chambre des Communes (1). »

La Chambre des Communes n'est pas obligée d'émettre un vote de défiance formel pour obliger le ministère à se retirer ; elle peut encore adopter une mesure combattue par lui ou rejeter un bill qu'il présente. Mais, pour ne pas enchaîner une majorité fidèle, il est admis que, pour amener, dans ces deux cas, une crise ministérielle, il faut que le Cabinet affirme son intention de considérer tout vote défavorable comme une manifestation de défiance ; cette restriction est indispensable pour les questions d'impôts.

Lorsque les ministres ont été battus à la Chambre des Communes, ils ont le choix entre deux solutions : démissionner ou dissoudre la Chambre Basse ; mais il est de leur devoir de se retirer lorsqu'ils sont certains que le pays leur donnera tort.

Suivant M. Todd, le Cabinet peut ordonner la dissolution dans quatre cas (2) :

(1) Discours de Sir Robert Peel.

(2) Todd. *Parliamentary government in England*, tome II, p. 504 et suivantes.

1° Lorsqu'il veut connaître l'opinion du corps électoral sur le renvoi du ministère précédent par le souverain ; c'est ainsi que procéda, en 1834, sir Robert Peel, nouveau premier ministre, après que le roi se fut séparé du ministère dirigé par lord Melbourne.

2° Lorsque le conflit entre les deux branches du Parlement est si aigu que les affaires de l'Etat sont arrêtées. Ce cas de dissolution est plus théorique que pratique, car, depuis l'établissement du régime parlementaire, une telle éventualité ne s'est pas présentée.

3° Lorsqu'il veut connaître l'opinion du pays sur quelque grande mesure qu'il a l'intention de prendre, et sur laquelle la Chambre des Communes ne s'entend pas avec le ministère ;

4° Enfin, lorsqu'il est en désaccord avec la Chambre Basse ; il demande ainsi aux électeurs de décider de son sort.

La soif du pouvoir peut être telle chez certains ministres, qu'elle leur fasse, volontairement ou non, fermer les yeux sur l'état hostile de l'opinion à leur égard ; le devoir du souverain est alors de leur refuser l'usage du droit de dissolution, qui ne peut avoir de force que s'il est rarement et judicieusement employé.

Une heureuse conséquence de la discipline et de la courtoisie des partis se produit lorsque la dissolution est décidée : dès ce moment les luttes cessent

au sein du Parlement, dont les membres, sans distinction d'opinion, travaillent, avant de se séparer, à l'expédition des affaires courantes.

Lorsque, après dissolution, les élections se sont faites contre le ministère, celui-ci n'a plus qu'à se retirer, ce qu'il fait souvent sans attendre un vote formel de défiance des nouveaux représentants de la nation.

Entre la chute du ministère et l'installation de la nouvelle administration, il s'écoule une période plus ou moins longue d'inter règne pendant laquelle les ministres sortants veillent au fonctionnement régulier des services. Mais, n'étant plus légalement les chefs du pouvoir exécutif, ont-ils le droit de faire des nominations et promotions, d'accorder des récompenses et des dignités? Il a, de tout temps, été admis qu'ils avaient cette faculté, sauf à ne pas en abuser; c'était l'avis de sir Robert Peel, qui montra toujours une grande discrétion dans de telles circonstances : « Bien que les membres d'un ministère aient donné leur démission, ils ont le droit de faire telles nominations exigées par le service public, et de continuer à en faire jusqu'à ce qu'ils soient remplacés aux affaires par l'entrée en fonctions de leurs successeurs; il a toujours été d'usage de remplir les vacances; les promesses promises par le prédécesseur d'un ministre en fonctions ont été accordées quoiqu'il n'y eût aucun document signé ou scellé à ce sujet; du moment où il est prouvé que

ces pairies ont été réellement accordées par le ministre sortant et qu'il avait pris le bon plaisir de la Couronne à ce sujet, le ministre au pouvoir confirme cette concession; ainsi il respecte les engagements pris par ses prédécesseurs; cela arrive constamment » (1).

En échange de ces bons procédés, les ministres sortants mettent loyalement leurs successeurs au courant des affaires, et leur laissent tous les papiers d'ordre public et tous les rapports qu'ils possèdent à ce sujet.

Ainsi s'opère, en Grande-Bretagne, sans difficultés et sans secousses, la transmission généralement si délicate des pouvoirs du Cabinet qui tombe au Cabinet qui s'élève.

§ II. — Histoire parlementaire des Cabinets qui ont détenu le pouvoir sous la reine Victoria.

Pendant les soixante-quatre années durant lesquelles le trône de Grande-Bretagne fut occupé par la reine Victoria, seize Cabinets ont détenu le pouvoir, dix premiers ministres ont été à la tête des affaires; avec huit administrations différentes et pendant trente-cinq ans environ, les libéraux ont dirigé le gouvernement. Les conservateurs ont

(1) Discours de sir Robert Peel.

régné durant vingt-neuf ans, six fois seuls et deux fois alliés aux dissidents du parti libéral sous le nom d'unionistes. Six premiers ministres libéraux ont eu pour adversaires quatre premiers ministres conservateurs. Il semble, au premier abord, que les deux grands partis, si nettement divisés et si parfaitement équilibrés, puissent être séparément étudiés dans leurs théories et dans leurs actes. Il n'en est rien, car whigs et tories ont souvent affiché successivement le même programme; ce furent, par exemple, les conservateurs qui, en 1867, accomplirent la réforme électorale tant promise par les libéraux, dont certains chefs, notamment lord Palmerston et ses amis, affectaient un dédain de *tories* pour l'extension du droit de suffrage. De cette confusion des doctrines découle l'obligation de ne procéder que par étapes, et d'étudier successivement, dans leurs principes et dans leurs œuvres, les divers Cabinets qui ont gouverné la Grande-Bretagne depuis la mort de Guillaume IV.

Le Cabinet Melbourne (1837-1841).

Lorsque Victoria monta sur le trône, le Cabinet dirigé par lord Melbourne était aux affaires depuis 1835. La dissolution de la Chambre des Communes, nécessitée par cet événement, n'accrut pas la majorité déjà si précaire du gouvernement. C'est à peine si

16 voix assez incertaines faisaient pencher la balance en faveur du ministère. Mais à la mauvaise volonté du vieux roi succédait la sympathie de la jeune reine, appoint qui, à cette époque surtout, n'était pas à dédaigner.

Cette sympathie ne suffit pas pour sauver le ministère et pour rendre au parti whig une popularité qu'il était en train de perdre. Car, malgré l'éclatant succès du bill de réforme de 1832, les libéraux perdaient peu à peu du terrain ; le nouveau corps électoral, qui leur devait l'existence, les abandonnait. La majorité indécise que les élections avaient donnée au Cabinet ne tarda pas à fondre et fut réduite à cinq voix sur la question de Jamaïque. Lord Melbourne, abandonné par la Chambre Basse, résigna ses fonctions. Il ne pouvait guère faire autrement, les libéraux ayant pour théorie que, des deux branches du Parlement, les Communes seules pouvaient influencer sur le sort des ministères. C'était le grand argument des whigs ; il faisait partie de leur programme : l'abaissement de la Chambre des Lords. Certains allaient même plus loin ; dès 1834, l'un d'eux, Mr. Macaulay annonçait la disparition prochaine de cette haute assemblée. Les événements de 1832 semblaient donner à ces pronostics quelque vraisemblance ; on a souvent, bien à tort, approuvé le roi Guillaume IV d'avoir, par son intervention auprès de ses conseillers héréditaires, obtenu le vote du Reform-Bill et évité ainsi la nécessité d'une fournée

de pairs. En réalité, cette deuxième solution aurait été de beaucoup préférable pour l'autorité effective de la Chambre Haute; elle serait devenue whig, mais ses votes auraient été l'expression de ses opinions et non pas le résultat d'une pression morale : c'est à partir de ce moment, en effet, que l'on s'habitua à négliger l'opinion des Lords lorsqu'elle était en opposition avec celle des Communes.

Nous avons étudié précédemment les raisons pour lesquelles sir Robert Peel renonça alors à former une administration conservatrice : lord Melbourne fut maintenu au pouvoir; sans majorité, le Cabinet ne pouvait s'attendre qu'à des échecs. Battu sur la question de la dotation du prince Albert, il échappa à deux motions formelles de défiance, à des majorités de 21 et 9 voix seulement; enfin, sur le budget, à propos des droits sur les sucres, l'opposition, par 317 voix contre 281, triompha du ministère; celui-ci n'ayant pas cru devoir se retirer devant cet échec, le Leader du parti tory, sir Robert Peel, proposa un vote de blâme à la Chambre des Communes. Le débat dura cinq jours et donna lieu à une discussion constitutionnelle des plus importantes. Le Cabinet fut finalement battu à une voix de majorité (312 contre 311).

La proposition de vote de défiance de sir Robert Peel portait sur deux points; il demandait à la Chambre des Communes de déclarer :

1° Que les ministres ne possédaient pas suffisamment sa confiance pour leur permettre de faire

passer les mesures qu'ils croyaient essentielles.

2° Que leur maintien aux affaires, dans de telles circonstances, était contraire à l'esprit de la Constitution.

En effet, ajoutait-il, depuis l'accession au trône de la maison de Hanovre, c'est-à-dire depuis l'introduction du régime parlementaire, la Chambre des Communes est devenue le « centre de gravité dans l'Etat » et tous les ministres, depuis Walpole jusqu'à lui, ont reconnu ne pouvoir gouverner qu'avec l'appui de cette branche du Parlement. Lord Melbourne, lui-même, avait précédemment tenu compte de ce principe. Moins que tous autres, les whigs, qui faisaient campagne contre la Chambre des Lords, pouvaient s'insurger contre la volonté de la Chambre des Communes.

Le premier ministre appartenant à la pairie, ce fut à lord John Russell, Leader du parti à la Chambre Basse, que revint le redoutable honneur de répondre à sir Robert Peel.

Il affirma que le Cabinet dont il faisait partie se retirerait, si l'hostilité des Communes persistait; il nia cependant qu'il fût dans l'obligation de démissionner après avoir été battu sur des questions isolées, quelle que fût leur importance, et à ce propos invoqua de nombreux précédents.

Cependant certains amis du ministère gâtèrent les choses en affirmant que, tant que le Cabinet ne serait pas censuré pour ses actes administratifs, la

non-possibilité de faire aboutir les mesures législatives présentées par lui n'était pas un motif suffisant pour amener sa chute. C'était aller trop loin et l'on revenait ainsi aux principes admis au dix-huitième siècle. Les conservateurs protestèrent et lord John Russell dut remettre la question au point. Il expliqua à la Chambre que, surtout depuis le Reform-Bill et les mesures législatives nouvelles qu'il avait rendues nécessaires, la puissance des ministres avait beaucoup grandi et leur travail était devenu beaucoup plus considérable; jadis, ils n'étaient tenus responsables que comme administrateurs et se préoccupaient fort peu de présenter et de faire adopter des réformes législatives. En 1841, au contraire, la compétence que demande l'étude des projets de lois et l'importance de la législation obligent le gouvernement à prendre l'initiative des mesures réclamées par l'opinion publique et à tâcher de les faire aboutir; si la Chambre des Communes ne les approuve pas, elle peut les repousser ou y introduire des amendements, sans, pour cela, renverser le Cabinet. Lord John Russell ajoutait que, de plus, la motion du Leader du parti conservateur n'avait pas de raison d'être, car elle semblait vouloir forcer le ministère à se retirer sans faire usage de la dissolution, ce qui était une atteinte à la prérogative royale.

Sir Robert Peel répondit qu'il ignorait les intentions du Cabinet, quant à la dissolution, mais que,

par le vote de sa résolution, la Chambre des Communes ferait clairement savoir au ministère qu'elle désirait le voir se retirer : « J'ai déposé cette motion, ajoutait-il, moins dans le but d'en tirer un avantage de parti que pour défendre la juste autorité des Communes et les grands principes de la Constitution » (1).

La motion de défiance de sir Robert Peel ayant été adoptée, le Parlement fut dissous et le Cabinet en appela au pays au « *Cry* » : « le pain à bon marché et la suppression des monopoles ! » L'agriculture menacée envoya aux Communes une majorité de 82 voix en faveur du parti conservateur. Le ministère fut battu à la Chambre Haute par 168 voix contre 96 (majorité 72) et à la Chambre Basse par 360 voix contre 269 (majorité 91). Il résigna ses fonctions, et sir Robert Peel constata avec satisfaction que les élections avaient dégagé « un grand principe constitutionnel : la faveur et l'appui de la Couronne ne doivent pas maintenir, pour une période longue et indéterminée, un gouvernement contre la volonté des représentants du peuple » (2). Cela, ajoutait-il, compromettait la prérogative royale par un emploi peu judicieux et privait la Chambre des Communes de l'exercice de son droit de décider du sort des ministères.

(1) *Mirror of Parliament*, 1841, p. 2137-2142.

(2) *Ibid.*, 1841.

Le Cabinet Melbourne mourut de faiblesse ; on ne pardonne jamais, en Angleterre, à un ministère qui s'est montré impuissant ou inactif ; celui-là périt peut-être d'une maladie qui était celle de tout le parti libéral, mais que l'indolence et le scepticisme du premier ministre avait encore accrue.

Le Cabinet Peel (1841-1846).

Tout autre fut le caractère du Cabinet dont, avec le titre de premier Lord de la Trésorerie, sir Robert Peel prit la direction. Certes, on ne put lui reprocher ni sa mollesse ni son inactivité ; il fut plutôt blâmé de sa main de fer et de son ardeur à faire triompher ce qu'il croyait être la bonne cause. « Il traite ses adhérents comme des esclaves, » disait Disraëli. Il est vrai que les grandes difficultés auxquelles il se heurta ne pouvaient être résolues que par un homme d'Etat aussi énergique qu'entreprenant.

Dès l'abord, en effet, sa majorité se disloqua, car son programme n'était pas net : c'était un conservateur réformateur, qui admettait une partie des idées libérales, notamment sur la liberté du commerce des grains. A ces difficultés parlementaires venait se joindre la situation peu brillante du pays. Aux embarras extérieurs pour lesquels le premier ministre laissait toute liberté au secrétaire d'Etat des Affaires Etrangères, lord Aberdeen, qui s'en tira

toujours avec honneur, s'ajoutait la grande détresse manufacturière, commerciale et financière qui sévissait à l'intérieur.

La solution de la question était, sans contredit, dans une modification des tarifs qui protégeaient les blés. Mais dès que le premier ministre fit connaître son intention de toucher aux *Corn-Laws*, des dissensions éclatèrent dans le ministère. Un des principaux propriétaires fonciers, le duc de Buckingham, quitta le Cabinet. Sir Robert Peel n'en persista pas moins dans une résolution qu'il croyait juste et, dès la rentrée du Parlement (1842), fit voter une légère mais libérale modification aux *Corn-Laws*. Ce succès était tout personnel au premier ministre, car plusieurs motions dans le même sens, présentées postérieurement par l'opposition, furent repoussées à des majorités écrasantes.

Le danger que faisaient courir à l'aristocratie terrienne les idées de sir Robert Peel sur les tarifs protecteurs avait donné naissance à une scission dans le parti tory. Un certain nombre de membres, sous la direction de Disraëli, faisaient opposition au Cabinet et parvinrent en 1844 à le mettre en minorité de vingt voix, sur le budget. Ce ne fut qu'une alerte; le premier ministre était absent; il adjura la Chambre des Communes de revenir sur sa décision, et obtint gain de cause malgré les virulentes attaques du chef des conservateurs intran-
sigeants.

Le Cabinet se trouva de nouveau affaibli en 1845 par la retraite de Mr. Gladstone; sir Robert Peel avait résolu de demander au Parlement l'augmentation de la dotation accordée au collège catholique irlandais de Maynooth; tout en approuvant le premier ministre, le futur chef du parti libéral qui, dans ses écrits, avait jadis émis des opinions contraires, donna sa démission par scrupule de conscience. Le Cabinet parvint à faire voter les crédits malgré les efforts d'une opposition composée à la fois, dans cette circonstance, des protestants ardents, de beaucoup de conservateurs qui voyaient une faiblesse dans cette concession faite aux Irlandais, et des libéraux qui, avec leur exclusivisme habituel, auraient voulu avoir seuls le mérite de cet acte de justice.

En 1846, sir Robert Peel, devant les désastres causés par la famine en Irlande, résolut de concentrer ses efforts à l'abolition des droits sur les blés. Mais désespérant de pouvoir, comme premier ministre, mener à bien cette grande entreprise, il offrit sa démission, en assurant de son loyal concours lord John Russell, le promoteur du mouvement libre échangiste et le chef des libéraux. La retraite du grand conservateur semblait alors chose nécessaire; au premier mot de ses projets il avait rencontré l'hostilité presque unanime du Cabinet; au Parlement, l'ancien et puissant parti tory était profondément divisé : les uns, comme Disraëli faisaient

au premier ministre une guerre acharnée ; ceux qui lui étaient restés fidèles commençaient à se lasser ; tel M. Hope, qui se plaignait, non sans quelque raison, d'être appelé à voter sans avoir été prévenu à l'avance des intentions de son chef : « *Moi et mon roi*, » ajoutait-il, a perdu le cardinal Wolsey ; « *Moi et mon parti* » pourrait bien perdre sir Robert Peel. »

Des discussions intimes parmi les chefs du parti whig et la faiblesse encore très considérable des libéraux empêchèrent la formation d'un ministère Russell. Sir Robert Peel, bien décidé à faire triompher ses opinions, conserva la direction des affaires ; ses collègues, quoique sans enthousiasme, l'assurèrent de leur concours, à l'exception de lord Stanley qui se retira ; cette perte fut compensée par la rentrée au ministère de M. Gladstone.

Dès l'ouverture du Parlement, la lutte s'engagea et la liberté du commerce des grains fut votée à la Chambre des Communes par une majorité de 98 voix (327 contre 229) et à la Chambre des Lords par une majorité de 47 voix (211 contre 164).

Le Cabinet n'eut pas longtemps à jouir de son triomphe ; il fut aussitôt attaqué à propos d'un projet de *bill de répression en Irlande*. Tous ses adversaires, conservateurs battus sur le terrain économique, libéraux avides de sa succession, se liguèrent contre lui : « Il n'est plus ministre que par tolérance, ballotté d'un côté à l'autre....., soutenu unique-

ment par les quarante janissaires qu'il paie et par quelque soixante-dix renégats..... Il est grand temps que l'on sache que les ministres actuels sont des traîtres..... » s'écriait lord George Bentinck. Le Cabinet réunit contre lui une majorité de 73 voix (292 contre 219). Sir Robert Peel déclara qu'il renonçait à user du droit de dissolution, et quitta le pouvoir.

Il est assez difficile de juger ce Cabinet, qui fut en quelque sorte masqué par la grande figure de son chef. Parmi les nombreuses appréciations qui ont été portées sur celui-ci, la plus juste, sinon la moins sévère, est celle de celui de ses adversaires qui devait être son plus glorieux successeur, Disraëli : « Sir Robert Peel ne fut pas, malgré ses facultés sans rivales pour dépêcher les affaires, le plus grand ministre que cette contrée ait jamais produit, car, deux fois placé au gouvernail, et, la seconde, avec la Cour et le Parlement également à sa dévotion, il ne put jamais se maintenir au pouvoir; il ne fut pas, malgré sa parfaite tactique parlementaire, le plus grand chef de parti, car il agit de telle sorte qu'il détruisit le parti le plus compact, le plus puissant et le plus dévoué qui ait jamais suivi un homme d'Etat. Il ne fut pas, malgré sa grande puissance dans le débat, le plus grand des orateurs, car, dans beaucoup des principales qualités requises pour l'art oratoire, il était singulièrement insuffisant. Mais, ce qu'il était réellement, et ce que la postérité

reconnaîtra qu'il a été, c'est le plus grand parlementaire qui ait jamais vécu. Paix à ses cendres ! Son nom sera souvent invoqué dans cette scène qu'il aimait tant, et jamais sans un hommage, même de ses adversaires. » Il faut ajouter que ce fut aussi le plus parfait honnête homme qui ait jamais gouverné un pays, et qu'il a toujours agi selon sa conscience. Enfin, au point de vue constitutionnel, le Cabinet qu'il dirigea fut le premier qui ait su imposer ses vues à la Chambre des Communes, sans mettre dans la balance le poids de la volonté royale.

Le premier Cabinet Russell (1846-1852),

Les élections générales, qui suivirent de peu la constitution du ministère, indiquèrent clairement l'existence d'un troisième parti ; la nouvelle Chambre des Communes comprenait, en effet, 338 ministériels, 200 conservateurs protectionnistes, 120 peellites. La grande question qui agita ce Cabinet fut celle des droits et devoirs du secrétaire d'Etat des Affaires Étrangères, lord Palmerston, envers la Couronne et envers le premier ministre. Nous avons étudié déjà l'un des aspects du différend qui en résulta. Dans les dissensions qui s'élevèrent entre la reine et le secrétaire d'Etat, on peut voir une phase de la vieille rivalité entre le Trône et le Parlement : une certaine défiance existait toujours

de part et d'autre, tandis que l'accord régnait généralement entre le premier ministre et le chef du Foreign Office ; il était habituel, et les Cabinets Melbourne et Peel n'avaient pas dérogé à la coutume, que le *Premier* laissât une indépendance presque absolue au secrétaire d'Etat des Affaires Étrangères : lord Aberdeen n'en avait pas abusé ; lord Palmerston lui-même, qui occupait ce poste dans la deuxième administration de lord Melbourne, ne s'était fait remarquer que par ses grandes capacités. En 1850, au contraire, il effraya l'Europe et le Parlement britannique par son attitude en Grèce, par son ingérence dans les affaires d'un Etat. On redouta tout d'un ministre dont la fougue pouvait à tout moment forcer l'Angleterre à la guerre, et la Chambre des Lords, à 37 voix de majorité, lui infligea un vote de censure. Il est vrai qu'aux Communes, la magnifique éloquence de lord Palmerston le fit absoudre par 310 voix contre 264.

En 1851, sur une motion d'importance secondaire, le Cabinet fut mis en minorité ; la prépondérance de la fonction de premier ministre était devenue telle, que lord John Russell porta à la reine la démission du ministère tout entier avant que ses collègues, les lords Lansdowne et Carlisle, absents à ce moment, en eussent été avertis. Lord Stanley essaya de former une administration conservatrice ; mais la scission que la politique de sir Robert Peel avait déterminée dans le parti l'en

empêcha; Mr. Gladstone lui ayant refusé son concours, la combinaison échoua. Lord John Russell hésitait beaucoup à revenir à la tête des affaires, car de graves dissensions existaient dans son parti à propos d'un bill d'interdiction de la hiérarchie catholique qu'il voulait présenter, et auquel s'opposaient lord Aberdeen et sir James Graham; le ministère reprit cependant le pouvoir et le bill fut voté.

Quoique lord Palmerston, en 1850, eût pris l'engagement de conformer sa conduite aux termes du memorandum que lord John Russell lui avait remis au nom de la reine, il oublia ses promesses au point de reconnaître, sans consulter le premier ministre, le gouvernement qui s'était établi en France, après le coup d'Etat du 2 décembre 1851. A la suite de cette incartade, il dut se retirer. Quelques jours après, sur un amendement dont il était l'auteur, le Cabinet fut mis en minorité et résigna ses fonctions.

Le Cabinet que lord John Russell a dirigé de 1846 à 1852 s'est ressenti de la situation un peu fausse où se trouvait ce ministre, qui, relégué au second plan, au Parlement, par la popularité de son subordonné, lord Palmerston, n'avait pas su gagner la confiance ni obtenir l'appui de la Couronne.

Le premier Cabinet Derby (1852).

Le comte de Derby fut, malgré la faiblesse du parti conservateur, appelé par la reine à former une administration. Peut-être dut-il cette faveur à ce que le seul candidat possible des libéraux, lord Palmerston, était alors en mauvais rapports avec la Cour. Parmi les nouveaux ministres se trouvait le Leader des tories à la Chambre des Communes, Disraëli, qui, longtemps suspect à son parti, comme il le fut à sa souveraine, ne dissimulait pas sa joie de goûter enfin au pouvoir : « Je suis comme une jeune fille qui va à son premier bal », disait-il à son collègue, lord Malmesbury. Mais, malgré les capacités du futur premier ministre, le Cabinet se trouvait fatalement réduit à l'impuissance devant une Chambre des Communes en grande majorité hostile. Un appel au pays ne donnait même pas grand espoir ; le parti conservateur avait été trop profondément divisé par la politique de sir Robert Peel. Aussi, lord Derby, quoiqu'il eût pris le pouvoir en février, voulait-il ne pas dissoudre la Chambre Basse avant l'automne. Mais, dès l'ouverture de la session, lord John Russell protesta énergiquement contre cette prétention nouvelle et inconstitutionnelle, disait-il, de gouverner contre la Chambre des Communes. Le premier ministre, tout en se référant à

la conduite tenue en 1835 par sir Robert Peel, et en refusant d'admettre les principes émis par le Leader du parti libéral, s'engagea à consulter le pays aussitôt que possible. Les électeurs renvoyèrent une majorité hostile au Cabinet (339 membres de l'opposition contre 319 ministériels). Quoique le budget eût été préparé selon les doctrines libre-échangistes, il fut repoussé par 305 voix contre 286 ; le ministère donna sa démission.

La chute rapide de ce Cabinet prouva combien la puissance de la Chambre des Communes avait crû depuis le Reform-Bill. Dix ans auparavant, lord Melbourne avait pu se maintenir pendant deux années, malgré l'opposition d'une majorité conservatrice. Aussitôt constitué, et malgré l'appui des Lords, le ministère Derby dut se retirer devant l'hostilité de la Chambre Basse.

Le Cabinet Aberdeen (1853-1855).

Conformément aux vœux du corps électoral, les libéraux furent appelés au pouvoir ; de leur force même résultait un grave inconvénient : ils avaient trop de chefs. Palmerston, Russell et Aberdeen pouvaient se considérer comme également dignes de la première place ; ce fut ce dernier qui l'emporta, grâce à l'amitié qui l'avait lié à sir Robert Peel, et à l'affection particulière que, pour ce motif, lui

témoignait la reine. Ses concurrents entrèrent, du reste, dans le Cabinet; lord John Russell fut secrétaire d'Etat des Affaires Etrangères, et lord Palmerston dirigea le Home-office. Le premier ministre avait placé à l'Echiquier son fidèle ami, le peelite Gladstone.

C'était, comme l'expliqua à la Chambre des Lords le comte d'Aberdeen, un cabinet de coalition, à la fois conservateur et libéral, formé « pour le maintien et une extension prudente du libre-échange et du système commercial et financier établi par le feu sir Robert Peel. » Aux avantages de ces sortes de ministères, c'est-à-dire un programme large, celui-là joignait les inconvénients qui en sont fatalement le résultat, une grande divergence de vues, aggravée par la présence d'un trop grand nombre d'individualités marquantes.

L'existence de ce ministère fut très agitée. Aux attaques passionnées dont fut victime le premier ministre à propos de ses rapports amicaux avec le Prince-Consort, s'ajoutaient de très violentes discussions, au sein du Cabinet, sur la question d'Orient et la conduite que devait tenir l'Angleterre à l'égard de la Russie. Lord Aberdeen ne voulait pas de la guerre; lord Palmerston, qui y tenait, démissionna; quelques jours plus tard, on le pria de rentrer sans conditions; son opinion avait donc prévalu.

Ce fut un malheur pour le ministère, à qui la campagne de Crimée n'apporta que des déboires. Aux

violentes attaques de Disraëli s'ajoutaient des dissensions dans le Cabinet; lord John Russell, n'ayant pu faire placer lord Palmerston au War-Office, se retira en 1855. Quelque temps après, sur une motion de Mr. Rœbuck, qui demandait une enquête sur la guerre anglo-russe, lord Aberdeen fut battu par 308 voix contre 148, et résigna ses fonctions.

Dans un Cabinet où lord Palmerston faisait la loi et que lord John Russell menaçait sans cesse d'abandonner, l'autorité de lord Aberdeen était singulièrement réduite; situation d'autant plus regrettable que les événements de Crimée auraient demandé, au contraire, un premier ministre très puissant, prompt à la décision comme à l'exécution; la plupart des fautes commises par le ministère Aberdeen avaient leur source dans la faiblesse de son chef.

Le premier Cabinet Palmerston (1855-1858).

Conformément au système d'équilibre des partis, la reine offrit d'abord le pouvoir aux conservateurs, qui ne se jugèrent pas assez forts pour l'accepter, puis à lord John Russell, que désignait sa qualité d'ancien premier ministre: celui-ci l'ayant refusé, la souveraine, malgré ses sentiments personnels envers lord Palmerston, fit appel aux capacités de cet homme d'Etat, qui forma une administration des débris du Cabinet Aberdeen; comme dans ce dernier,

il y avait des individualités marquantes, Gladstone à l'Echiquier, lord John Russell au Colonial-Office; mais, contrairement à ce qui était arrivé avec lord Aberdeen, le premier ministre ne se laissa pas dominer par ses collègues; il peut encourir plutôt le reproche de les avoir complètement annihilés.

Ce fut, du reste, la belle époque de la popularité de lord Palmerston, « old Pam » comme on l'appelait familièrement. Le pays ne jurait que par lui, le Parlement était tout à sa dévotion; pour l'un et pour l'autre il incarnait la fierté et la gloire de l'Angleterre; il savait, du reste, ménager sa popularité, et si, en politique extérieure et vis-à-vis de l'étranger, sa raideur touchait à l'insolence, devant les représentants de la nation il se montrait aussi souple qu'adroit. Aussi faisait-il la force du Cabinet qu'il dirigeait avec une fermeté qui allait quelquefois jusqu'à la tyrannie et qui le priva, en certaines circonstances, de précieux concours. Ainsi perdit-il successivement Mr. Gladstone et lord John Russell.

Son talent personnel et son influence sur le Parlement, en lui donnant des majorités de plus de cent voix, lui permettaient de ne pas tenir compte de ces pertes. Cependant, l'opposition fit si bien qu'elle parvint à effrayer la Chambre des Communes; elle accusa Palmerston de multiplier à dessein les embarras de l'Angleterre à l'extérieur pour se rendre indispensable; sur la question chinoise, une coalition qui avait à sa tête Disraëli, Gladstone et lord

John Russell le mit en minorité de seize voix. Le premier ministre fit dissoudre le Parlement, et le corps électoral lui renvoya une majorité de quatre-vingt-cinq voix; les conservateurs étaient restés sur leurs positions; les peelites furent écrasés.

Par une sorte de revirement assez fréquent en Grande-Bretagne, le Parlement nommé pour soutenir la politique du premier ministre le mit en minorité, quelques mois plus tard, à propos d'un bill, qu'il préparait à la demande de la France, pour l'*extradition des criminels politiques*. Ce n'était qu'un prétexte, et, en réalité, il tomba par le fait même de sa toute-puissance : la dictature qu'il exerçait sur le Parlement, la confiance qu'il avait en sa popularité commençaient à peser à la Chambre des Communes.

Le deuxième Cabinet Derby (1858-1859).

Le ministère conservateur de lord Derby était en minorité à la Chambre des Communes, et ne put se maintenir tout d'abord que grâce à la neutralité de lord John Russell et de ses partisans, qui ne soutinrent pas Palmerston dans ses attaques contre le Cabinet; grâce à cette attitude, le premier ministre put satisfaire les tendances centralisatrices de l'opinion publique, en reformant le gouvernement des Indes et en le mettant, par la

création d'un secrétaire d'Etat, sous le contrôle direct du Parlement : mesure que Mr. Gladstone attaqua vivement à cause du trop grand nombre de places dont, pensait-il, disposerait dorénavant le Cabinet.

Des dissensions intestines ne tardèrent pas à augmenter la faiblesse du ministère; MM. Walpole et Henley, désapprouvant un projet de réforme électorale préparé par Mr. Disraeli, se séparèrent de leurs collègues. Le bill fut présenté au Parlement; lord John Russell fit voter à 39 voix de majorité (330 contre 291) un amendement qui déclarait la réforme insuffisante. La Chambre des Communes fut dissoute; les libéraux sortirent vainqueurs de la lutte électorale et une motion de défiance, votée par 323 voix contre 310, renversa le ministère. Il avait vécu 1 an et 111 jours; cette longévité était due à la rivalité qui divisait les chefs du parti libéral.

*Le deuxième Cabinet Palmerston (1859-1865)
et le deuxième Cabinet Russell (1865-1866).*

Deux hommes d'Etat étaient également dignes du poste de premier ministre. Lord John Russell et lord Palmerston avaient été déjà tous deux à la tête d'un Cabinet, et avaient tous deux occupé la fonction de Leader de la Chambre des Communes.

La reine, qui n'avait que peu de sympathie pour l'un et pour l'autre, aurait voulu appeler lord Granville au pouvoir; mais devant la répugnance manifestée à ce propos par lord John Russell, Elle y renonça. Un arrangement intervint entre les deux chefs du parti libéral : lord Palmerston prit la direction du ministère, tandis que lord John Russell se faisait octroyer le Foreign-Office. Les autres postes se trouvaient également partagés entre leurs amis; les peelites étaient représentés par MM. Gladstone, Sidney-Herbert, Cardwell, le duc de Newcastle; deux membres du parti radical entrèrent dans le ministère.

La principale force du Cabinet était surtout le premier ministre, dont la majorité se trouvait renforcée d'un certain nombre de conservateurs qui savaient que, tant qu'il occuperait le pouvoir, tous les projets de réforme électorale seraient écartés. Cet appoint n'était pas à dédaigner, car l'opposition menait une campagne acharnée contre le ministère, tant à propos de son attitude vis-à-vis de la Chambre des Lords que pour ses apparentes concessions aux Communes. Cette dernière accusation fut lancée lorsque le Cabinet laissa la Chambre Basse nommer trois Commissions d'enquête sur certaines mesures prises par les administrations de la Marine, des Finances, de la Guerre : M. Disraeli reprocha aux ministres de ne pas défendre leurs prérogatives. L'affaire dépassa l'enceinte du

Parlement; le *Times* se montrait très effrayé de ces tendances nouvelles, et semblait craindre qu'une sorte de *Convention* ne sortît de cette confusion entre le législatif et l'exécutif. Par une singulière anomalie, le Cabinet, qui paraissait s'affaiblir d'un côté, se renforçait de l'autre; la Chambre des Communes avait, en effet, voté une résolution décidant qu'elle réserverait trois séances par semaine au lieu d'une, pour entendre le gouvernement sur ses projets de loi et pour discuter le budget.

Ce fut de Mr. Gladstone que vint l'hostilité entre le Cabinet et la Chambre Haute. Le chancelier de l'Echiquier, qui avait peine à admettre l'influence des Lords en matière financière, envoya devant eux le budget en une seule loi, ce qui les forçait à tout admettre ou à tout repousser. Les Communes étaient, du reste, assez disposées à suivre le ministre, car, lorsque la Chambre des Lords refusa d'abolir les *droits sur le papier*, elles votèrent une résolution qui proclamait leur droit exclusif de se prononcer sur les questions pécuniaires.

La mort de lord Palmerston mit lord John Russell à la tête du gouvernement, qui perdit, de ce fait, beaucoup de ses partisans. Aussi, le projet de réforme électorale soumis au Parlement par Mr. Gladstone, devenu Leader de la Chambre Basse par l'élévation du premier ministre à la pairie, fut-il repoussé par 313 voix contre 304. Le comte Russell envoya à la reine la démission du Cabinet.

Maintenu six ans au pouvoir, grâce à lord Palmerston, ce ministère était tombé dès que lord John Russell en avait pris la direction. Le premier dut surtout sa popularité aux sentiments d'arrogance et d'ambition qu'il avait su réveiller et cultiver chez ses compatriotes ; le second, dont le nom fut mêlé à toutes les importantes réformes dont la Grande-Bretagne s'est enorgueillie, fut toujours impopulaire. Tant les peuples, comme les individus, préfèrent les flatteries aux services !

*Le troisième Cabinet Derby (1866-1868)
et le premier Cabinet Disraëli (1868).*

Ce Cabinet, dont M. Disraëli était l'âme, quoique lord Derby en fût, jusqu'en 1868, le chef nominal, eut le très grand honneur de faire passer un bill de réforme électorale vraiment démocratique, et d'appeler à l'électorat la classe ouvrière, que la loi de 1832 avait laissée de côté. Ce ne fut pas, du reste, au nom des principes nouveaux, des droits des citoyens, que le Leader de la Chambre des Communes défendit son projet ; il invoqua les chartes anciennes, les antiques coutumes qui accordaient à tous les hommes libres le pouvoir de déléguer des représentants. Les conservateurs pouvaient seuls, du reste, faire aboutir une réforme aussi libérale ; jamais lord John Russell, jamais

Gladstone n'auraient pu arracher le consentement des Lords. En ce cas, la discipline fut plus forte que les préjugés. Après avoir obtenu le vote de la Chambre des Communes, lord Derby obtint l'assentiment des Lords, en leur faisant sentir combien il valait mieux, tant pour la Couronne que pour les institutions, accorder spontanément ce qui serait peut-être exigé plus tard : « Certes, disait-il devant la Chambre Haute, nous avons fait un saut dans les ténèbres ; mais j'ai la plus grande confiance dans le bon sens de mes compatriotes, et j'espère fermement que l'extension de franchise que nous leur accordons sera le moyen de placer les institutions du pays sur une base plus ferme, et que le vote de cette loi tendra à accroître la *loyalty* et le contentement d'une grande partie des sujets de Sa Majesté. » Quel que fût le succès de la mesure qu'il avait proposée, le Cabinet sortait affaibli de sa victoire ; une scission s'était faite parmi ses membres, et il avait perdu le concours du général Peel, de lord Carnarvon et de lord Cranborne, qui devait être plus tard le marquis de Salisbury. Le triomphe de Disraëli fut suivi de son élévation au rang de premier ministre, par la retraite du comte de Derby. Il n'y resta pas longtemps ; quelques mois après, sur la question de désétablissement de l'Eglise d'Irlande, auquel il s'opposait, il fut battu par une majorité de 65 voix. Il porta sa démission à la reine, qui la refusa et lui accorda spontanément

le droit de dissoudre la Chambre des Communes ; innovation qui souleva un incident et fut traitée d'inconstitutionnelle par l'opposition. Le nouveau corps électoral, consulté, donna tort à ceux à qui il devait la naissance. A cela, il y eut deux causes : la nation sentait très bien que le parti conservateur n'avait fait, en étendant le droit de suffrage, que céder au désir d'enlever aux libéraux le mérite d'une réforme qu'ils essayaient vainement depuis dix ans de faire aboutir ; mais, surtout, les élections se firent sur la question de l'Eglise d'Irlande : Gladstone voulait le désétablissement, Disraëli s'y opposait. Disraëli ou Gladstone ? tel fut le *cry* électoral. Cent voix de majorité, dans la nouvelle Chambre des Communes, acclamèrent le Leader du parti libéral.

Les conservateurs avaient cru se concilier la démocratie en lui faisant une place dans le gouvernement du pays ; les événements leur donnaient un prompt et cruel démenti.

Le premier Cabinet Gladstone (1868-1874).

Quoiqu'il n'y eût pas de discussion sur la personnalité qui devait diriger le nouveau ministère, la formation du Cabinet fut retardée et troublée par les difficultés que causa la démission prématurée de Mr. Disraëli, qui se retira avant la convocation du Parlement.

Dès que constitué, le Cabinet s'occupa de la question qui, depuis la réforme électorale, tenait le plus à cœur au parti libéral; il présenta à la Chambre des Communes un projet de « Bill of desestablishment and disendowment of the Irish Church ». La discussion devant cette assemblée dura onze semaines; les nombreux amendements proposés furent toujours repoussés par une majorité ministérielle qui variait de 146 à 86 voix, et le bill, intact, fut envoyé à la Chambre des Lords. Le rôle de celle-ci semblait de plus en plus effacé; elle ne s'était pas relevée de son échec de 1832, et, dans le dernier Cabinet libéral, Mr. Gladstone lui-même avait affecté de la traiter avec dédain. Tant, peut-être, pour faire échec au ministère que par l'importance qu'un bill intéressant l'Eglise avait aux yeux des membres ecclésiastiques de la Haute Assemblée, la Chambre des Lords discuta longuement le projet du gouvernement, et, par 179 voix contre 116, le renvoya très modifié devant les Communes; celles-ci ayant persisté dans leur vote, la situation aurait été sans issue si, à la suite de pourparlers entre les lords Granville et Cairns, leaders des deux partis, des concessions réciproques n'avaient permis au bill de passer. La popularité que le premier ministre tira de ce succès fut inouïe; « people's William » était considéré comme le chef de l'Angleterre nouvelle, démocrate et réformatrice.

C'était, du reste, une curieuse et belle figure;

Mr. Gladstone, comme son collègue et rival Disraeli, comme beaucoup d'hommes d'Etat anglais (Mr. Chamberlain en est le plus récent et certainement n'en est pas le dernier exemple), avait commencé par défendre des idées qu'il avait ensuite abandonnées ou même combattues. Dans tout autre pays, une telle attitude serait taxée de légèreté, d'inconséquence, et peut-être d'improbité. En Angleterre, à de très rares exceptions près, la moralité de l'homme privé est tellement au-dessus de toute critique que les évolutions politiques paraissent être et sont, en réalité, généralement dictées par des scrupules de conscience; tel était, certes, le cas de Gladstone : jadis défenseur acharné de l'Eglise Anglicane, il était arrivé à en obtenir le désétablissement en Irlande; né conservateur, il mourut radical; d'abord lieutenant de sir Robert Peel, il fut plus tard l'allié de Mr. Chamberlain!

Profitant de la neutralité de la Couronne et de la faveur populaire, appuyé sur un Cabinet soumis et sur une Chambre des Communes toute dévouée, le premier ministre fit passer un certain nombre de mesures libérales dont l'une, l'abolition par *warrant royal* de l'achat des grades dans l'armée pour éviter un échec devant les Lords, aurait certainement amené sa chute s'il n'avait pas eu le pays derrière lui.

Il eut plus de peine à faire voter l'abolition du scrutin public, pour les élections à la Chambre

des Communes. Si la réforme de 1867 avait, en effet, donné un bulletin de vote à la classe populaire, en ne permettant pas à l'électeur d'exprimer secrètement sa volonté, on lui retirait d'une main ce qu'on lui donnait de l'autre. Gladstone demanda au Parlement de supprimer cet abus ; la Chambre des Lords lui refusa d'abord satisfaction par 97 voix contre 48, puis accepta provisoirement le projet ministériel pour une période de huit ans : il est encore en vigueur.

En 1873, le premier ministre, fort de la très grande majorité qui l'avait toujours soutenu dans ses mesures de justice envers l'Irlande, soumit à la Chambre des Communes un projet de réforme universitaire pour ce pays. Soit que la majorité commençât à s'effrayer de la tendresse de Gladstone pour l'Ile-Sœur, soit que ses relations avec le parti radical inquiétassent les libéraux, soit enfin parce que sa politique extérieure déplaisait à beaucoup de ses partisans, il fut mis en minorité de trois voix (287 contre 284). Mr. Disraëli ayant refusé le pouvoir, le premier ministre consulta le corps électoral. On supposait que son parti, amoindri, reviendrait cependant en majorité ; contre l'attente générale, la nouvelle Chambre des Communes renfermait 351 conservateurs et 302 libéraux. Le Cabinet Gladstone se retira.

Le deuxième Cabinet Disraëli (1874-1880).

Après cette victoire inespérée, les conservateurs n'hésitèrent plus à prendre la direction des affaires et Mr. Disraëli fut nommé premier ministre; profondément touché de son échec, Mr. Gladstone abandonna la direction du parti libéral; quels que fussent les talents du marquis de Hartington, son successeur, le ministère se trouvait débarrassé d'un adversaire de poids.

Le problème Irlandais n'avait pas disparu avec le Cabinet Gladstone; dès la première session de 1874, Mr. Butt présenta un projet d'établissement de « Home Rule » en Irlande. Une importante majorité rejeta cette motion (458 voix contre 61). Mais la question était posée.

Absorbé par la politique étrangère, le Cabinet Disraëli négligea nécessairement les affaires intérieures; on peut cependant remarquer, dans les différentes mesures qu'il fit voter par la Chambre des Communes, combien il était soucieux d'augmenter les pouvoirs de la majorité de cette assemblée, c'est-à-dire du Cabinet qui en est une délégation. Ainsi fit-il voter, au mois d'avril 1875, une résolution, insignifiante en apparence, mais qui est la première manifestation de cette tendance : auparavant, si un membre quelconque signalait la présence

du public qui assiste aux séances des Communes, on devait faire évacuer les galeries ; dorénavant il fallut un vote de la Chambre, c'est-à-dire l'approbation du Cabinet, ou une décision du Speaker, l'élu de la majorité ministérielle.

En 1877, peut-être à cause de l'élévation du premier ministre à la Chambre Haute sous le titre de comte de Beaconsfield, la majorité qui soutenait le Cabinet commença à diminuer ; elle se reforma pour sévir contre les représentants de l'Irlande, qui, sous la direction de Parnell, profitaient de la grande liberté de parole qui régnait au Parlement pour se livrer à l'obstruction : il parvinrent un jour à obliger la Chambre Basse à siéger pendant trente-six heures consécutives. La punition ne se fit pas attendre, et, sur la proposition du Chancelier de l'Echiquier, Leader du parti ministériel, sir Stafford Northcote, les Communes, pour la première fois peut-être, votèrent un règlement qui restreignait leurs droits : pour empêcher l'obstruction par discours, il fut admis que, lorsqu'un membre aurait été deux fois rappelé à l'ordre par le Speaker, la parole lui serait retirée pour le reste du débat et que l'on passerait aussitôt au vote.

Aux embarras que commençait à causer au ministère l'attitude vacillante de sa majorité ne tardèrent pas à se joindre ceux qui résultèrent des dissensions intestines qui existaient au sein du Cabinet ; en effet, les lords Derby et Carnarvon, effrayés de l'accrois-

sement des armements et de l'intérêt exclusif que le premier ministre prenait aux questions diplomatiques, remirent leur démission.

Le pays ne sembla pas leur donner raison, car au retour du congrès de Berlin, la popularité de lord Beaconsfield était telle que l'on ne peut guère la comparer qu'à celle dont quelques années auparavant avait joui Gladstone ; personne ne doutait que, si la Chambre des Communes avait alors été dissoute, l'écrasement du parti libéral n'eût été complet.

Cependant le feu de ce patriotisme violent, de cet impérialisme (car lord Beaconsfield fut le créateur de cet état d'âme) ne tarda pas à s'éteindre ; les crises que traversaient le commerce et l'agriculture calmèrent l'ardeur guerrière du pays.

Quoique le gouvernement, attaqué sur sa politique belliqueuse, eût triomphé par 156 voix contre 95 à la Chambre des Lords et par 306 voix contre 246 à la Chambre des Communes, les libéraux comprirent tout ce que cette victoire avait de factice. Sentant combien, depuis la réforme de 1867 et la suppression du scrutin public, le corps électoral avait pris conscience de lui-même, ils entreprirent, en prévision d'une prochaine dissolution, une série de campagnes oratoires à travers la Grande-Bretagne pour démontrer au pays les dangers de la politique impérialiste. Mr. Gladstone lui-même, reprenant son rôle de Leader du parti, remporta dans le Midlothian un éclatant succès.

Pour augmenter les embarras du Cabinet, les Irlandais, au début de la session de 1880, retardèrent le vote de l'Adresse par une obstruction systématique ; de nouveau, sur la proposition du gouvernement, la Chambre se décida à sévir : le Speaker put, dorénavant, prononcer la peine de suspension contre tout membre qu'il aurait été obligé de rappeler à l'ordre ; tout représentant trois fois suspendu pendant la même session, le serait durant une semaine et plus, s'il plaisait à la Chambre de l'ordonner.

Deux élections partielles ayant été favorables au Cabinet, lord Beaconsfield, brusquement, fit dissoudre le Parlement par la reine ; mesure imprudente, car les conservateurs, pris au dépourvu, n'eurent pas le temps de préparer la campagne électorale que, depuis longtemps déjà, menaient les libéraux. Leur échec fut aussi décisif qu'il parut imprévu : le corps électoral renvoya à Westminster 351 libéraux, 237 conservateurs, 65 Irlandais Home-Rulers. Quelle que fût l'attitude de ces derniers, le parti libéral était encore en majorité. Le Cabinet se retira. Sa chute prouva que, depuis les réformes de 1832 et de 1867, le centre de gravité du pouvoir avait changé de place ; ce n'était plus le Parlement ; c'était maintenant le corps électoral tout entier.

Le deuxième Cabinet Gladstone (1880-1885).

La reine avait fait appel aux lords Granville et Hartington avant de confier à Mr. Gladstone le soin de former un ministère ; il était, en effet, redouté des conservateurs et des libéraux modérés pour ses alliances avec les partis avancés, pour ses correspondances révolutionnaires, pour ses enthousiasmes internationaux, pour sa haine envers la Turquie ; de même que lord John Russell, c'était un très mauvais diplomate ; il traitait les questions de politique étrangère comme une discussion parlementaire. Mais le parti libéral ne pouvait gouverner sans l'appui des radicaux qui ne voulaient entendre parler que de Gladstone ; aussi celui-ci s'adjoignit-il plusieurs d'entre eux comme collaborateurs ; MM. Bright, Chamberlain et plus tard sir Charles Dilke furent nommés membres du Cabinet.

L'attitude du ministère se ressentit de cette alliance ; aussi, à côté de la réforme électorale qui fut accomplie, mettait-il sur son programme un certain nombre de mesures destinées à améliorer le sort de la classe ouvrière, qui restèrent, du reste, à l'état de projets. Les électeurs avaient acclamé les libéraux, tant par fatigue de la politique dispendieuse de lord Beaconsfield que dans l'espérance de les voir réaliser un certain nombre de réformes intérieures, depuis longtemps attendues :

leur espoir fut déçu. Il est vrai de dire que la bonne volonté du Cabinet fut paralysée par de nombreux embarras, tant à l'extérieur, en Afghanistan, en Egypte, qu'au sein même du royaume, en Irlande.

L'agitation qui désolait ce malheureux pays gagna le Parlement, où l'obstruction des députés irlandais, à propos des lois présentées à la Chambre Basse pour la répression des crimes agraires, prit de telles proportions, que l'on dut les expulser l'un après l'autre pour toute la session, et finalement voter une réforme capitale dans la procédure parlementaire; la Chambre des Communes reconnut la nécessité d'adopter la *clôture*. A cela s'ajoutèrent des dissensions dans le Cabinet à propos de la politique du premier ministre en Irlande; le duc d'Argyll résigna ses fonctions. Les radicaux, de leur côté, profitant de certains dissentiments qui existaient entre les deux branches du Parlement, faisaient campagne pour la suppression, ou tout au moins pour une réforme complète de la Chambre Haute. Ces procédés agressifs et l'introduction du projet de réforme électorale, en 1884, n'étaient pas faits pour aplanir les difficultés. Aussi, la même année, par 181 voix contre 81, les Lords censurèrent-ils la politique extérieure du ministère, tandis que les Communes, à une majorité respectable, l'assuraient de leur confiance. Un peu plus tard, le bill de réforme électorale fut, en deuxième lecture, rejeté à la Chambre des Lords, par

205 voix contre 146, tandis qu'il avait été voté à la Chambre Basse par 340 voix contre 210. Un compromis intervint entre les leaders de la Haute Assemblée; la loi passa à la session suivante et un grave conflit fut évité. Enfin, en 1885, après le massacre du général Gordon à Khartoum, la Chambre des Lords censura le Cabinet par 189 voix contre 68, tandis que les Communes lui conservaient leur confiance par 302 voix contre 288.

Ce n'était plus, heureusement pour la Chambre Haute, cette imposante majorité qui, quelques années auparavant, soutenait le ministère; au contraire, ses partisans diminuaient de jour en jour; le 8 juin 1885, sur une question budgétaire (droits sur les alcools), le Cabinet fut battu par 264 voix contre 252. Trente-neuf voix irlandaises avaient fait pencher la balance en faveur de l'opposition.

Le ministère tombait sous les coups du parti home-ruler; une discussion constitutionnelle s'engagea à ce propos; certains affirmaient que les votes des Irlandais, dont la tactique consistait à chercher plaies et bosses et à vouloir pêcher en eau trouble, ne devaient pas compter pour renverser un Cabinet. Gladstone cependant se retira; il eut raison, car de graves dissensions venaient d'éclater dans le Cabinet; lord Spencer, lord-lieutenant d'Irlande, avait demandé des pouvoirs spéciaux pour rétablir l'ordre dans ce pays; les radicaux du ministère, MM. Chamberlain, Dilke, Shaw-Lefèvre

se seraient retirés plutôt que de s'engager dans cette voie : c'eût été une scission dangereuse ; Gladstone préféra quitter le pouvoir sur une question secondaire.

A la chute de ce Cabinet, deux grands problèmes se posaient : comment finirait le conflit permanent qui existait entre les deux Chambres ? Comment se comporterait le nouveau corps électoral, comment fonctionnerait le suffrage universel qui, en fait, avait été établi en Angleterre par la réforme de 1884 ? Les deux questions furent pacifiquement résolues grâce au bon sens et à la discipline du peuple anglais tout entier.

Le premier Cabinet Salisbury (1885-1886).

Lord Beaconsfield étant mort, ce fut son collaborateur et ami, le marquis de Salisbury, qui reçut la mission de former un Cabinet. Contrairement à tous ses prédécesseurs, qui avaient assumé les fonctions de premier Lord de la Trésorerie, le nouveau premier ministre prit la direction du secrétariat des Affaires Étrangères. Lord Randolph Churchill fut nommé secrétaire des Indes, avec un siège dans le Cabinet : le ministère, qui allait avoir à affronter les nouveaux électeurs, faisait en lui une excellente recrue ; c'était, en effet, le chef d'un groupe parlementaire qui voulait régénérer le parti tory et lui

gagner les ouvriers, en le tournant vers la question sociale; de cette tendance devait naître la possibilité d'un rapprochement entre les conservateurs et les radicaux; lord Randolph Churchill peut donc être considéré comme le fondateur de l'Unionisme; il ne se bornait pas, du reste, à des théories : quoique fort peu nombreux, ses amis et lui, par leurs fréquentes interventions dans la discussion, avaient acquis, au Parlement, une influence notable et Gladstone lui même avait bien souvent été pris à partie par le jeune et fougueux tory. Aussi, à la chute du ministère libéral, devait-il occuper une place importante dans un Cabinet conservateur qui voulait gagner les masses.

Lord Salisbury sentait bien, cependant, que, quoi qu'il fût pour le peuple, il ne pourrait gouverner qu'avec l'appui des Irlandais. Aussi, dès avant les élections, déclara-t-il renoncer à demander au Parlement le renouvellement du bill de répression en Irlande et déposa-t-il les projets de loi suivants :

1° La franchise électorale sera accordée aux indigents qui auront reçu des soins médicaux gratuits dans un hôpital public.

2° Les logements ouvriers seront améliorés.

3° Le Trésor sera autorisé à prêter à bas intérêt aux fermiers irlandais afin de leur permettre de racheter les terres.

Les élections eurent lieu; elles envoyèrent au Parlement 333 libéraux, 254 conservateurs, 86 home-

rulers. Mr. Parnell et ses amis étaient donc les arbitres de la situation et étaient décidés à tout faire pour obtenir l'autonomie ; certains bruits couraient du reste sur la nouvelle attitude qu'une partie des libéraux allaient prendre à l'égard de l'Irlande. Aussi les nationalistes irlandais abandonnèrent-ils les conservateurs ; le Cabinet fut battu par 331 voix contre 252 : il se retira.

Le ministère Salisbury n'avait vécu que 227 jours ; cette courte période fut suffisante pour préparer son triomphe futur ; il avait montré que le parti conservateur n'était pas fermé aux idées nouvelles ; un certain nombre de libéraux, lord Hartington, Mr. Goschen et quatorze de leurs collègues avaient voté contre la majorité qui renversa le Cabinet ; c'était là l'indice d'une fêlure dans le parti libéral ; la cassure ne se produisit qu'un peu plus tard, avec le Home-Rule.

Le troisième Cabinet Gladstone (1886).

Quelque temps avant la chute du ministère Salisbury, Mr. Gladstone avait, avec les lords Spencer, Granville et Rosebery, élaboré un plan d'autonomie pour l'Irlande. Quoique le projet eût été tenu secret, des indiscretions avaient été commises et un commencement de scission s'était produit dans le parti libéral. Aussi la formation du ministère fut-

elle retardée, car lord Hartington et Mr. Goschen, chefs des dissidents, ne voulaient pas faire partie de l'administration. Et, quelques semaines après leur entrée en fonctions, Mr. Chamberlain et sir George Trevelyan, ayant eu connaissance du projet de Home-Rule, élaboré sans eux, donnèrent leur démission.

Malgré ces pertes considérables, Mr. Gladstone persista dans ce qu'il croyait être une œuvre de justice et présenta à la Chambre des Communes un bill « *for the futur government in Ireland* ». Les principaux orateurs qui combattirent le projet furent, avec lord Randolph Churchill, les libéraux dissidents. Le gouvernement fut finalement battu à 30 voix de majorité (343 contre 313). L'opposition triomphante comprenait 250 conservateurs et 93 libéraux. Le Home-Rule avait été voté par 230 libéraux et 83 parnellites.

Quoique la Chambre des Communes n'eût que six mois d'existence, Gladstone en demanda la dissolution à la reine; Elle hésita d'abord, mais comprit finalement qu'il valait mieux connaître l'opinion formelle du pays sur la question de l'autonomie irlandaise. Le Cabinet, dont l'échec était certain, commit une faute en consultant le corps électoral, car il donnait ainsi fatalement sept ans de pouvoir à ses adversaires; en effet, la nouvelle Chambre des Communes renfermait une majorité de 114 voix contre la politique de Mr. Gladstone. Les électeurs

avaient renvoyé au Parlement 316 conservateurs et 76 libéraux *unionistes*, soit 392 membres anti-ministériels; le Cabinet n'avait que 278 adhérents : 192 libéraux et 86 parnellites. Il se retira le 20 juillet 1886, après avoir gouverné pendant 178 jours. Le parti libéral, divisé en deux tronçons, était, pour longtemps, réduit à l'impuissance.

Le deuxième Cabinet Salisbury (1886-1892).

On crut un moment qu'un ministère unioniste allait se former sous la direction de lord Hartington. Mais celui-ci ne se sentait pas disposé à occuper la fonction de premier ministre. Le marquis de Salisbury lui offrit une place importante dans le Cabinet conservateur qu'il fut chargé de composer; il refusa, car il croyait alors que les libéraux étaient divisés par un simple malentendu, et ambitionnait la succession de Gladstone. La scission du parti semblait à ce moment devoir être de courte durée; si les *unionistes* s'étaient, aux élections, alliés aux conservateurs, ils restèrent cependant en excellents rapports avec les membres de l'ancien Cabinet et décidèrent qu'ils continueraient à siéger à leur côté : aucun libéral unioniste n'entra dans le ministère conservateur.

Le principal collaborateur que s'adjoignit le mar-

quis de Salisbury, lord Randolph Churchill, fut nommé Chancelier de l'Echiquier et Leader de la Chambre des Communes; il fit entrer dans le ministère, comme secrétaire d'Etat de l'Intérieur, son ami, Mr. Matthews, le premier catholique qui ait fait partie du Cabinet britannique. Dès les premiers mois, le jeune Leader effraya le premier ministre par ses vastes et démocratiques projets de réforme financière, et par l'intention qu'il manifesta de réduire les budgets de la Guerre et de la Marine : il dut se retirer, et fut remplacé par l'un des chefs du parti libéral unioniste, Mr. Goschen. Le premier ministre, qui était à la tête de la Trésorerie, profita de la retraite du comte d'Iddesleigh pour prendre, selon ses goûts, la direction du Foreign-Office.

L'attitude intolérable du parti irlandais à la Chambre des Communes obligea le gouvernement à demander la modification du règlement de cette assemblée. Par 262 voix contre 41, il fut adopté que la clôture, qui, sous certaines restrictions, existait depuis 1882, pourrait être prononcée, sur demande d'un membre, par simple majorité, pourvu que celle-ci fût de 200 voix. La mesure fut aggravée quelques mois plus tard par la réduction de ce quorum à 100 voix.

Depuis l'avènement d'un Cabinet conservateur, la Chambre des Lords vivait en paix avec les Communes; cependant son influence n'était guère plus considérable qu'auparavant. Un de ses membres,

lord Carnarvon, essaya de relever son prestige en proposant de ne pas laisser voter et même discuter les pairs incapables. Sa motion n'aboutit pas.

En 1890, le ministère subit un échec ; un bill favorisant le rachat des terres en Irlande, présenté par Mr. Balfour, secrétaire en chef d'Irlande, fut combattu par Mr. Parnell comme insuffisant ; MM. Gladstone et Chamberlain appuyèrent le chef des nationalistes et le projet fut repoussé par 348 voix contre 268.

Quelques mois après ce petit succès, le parti du Home-Rule fut profondément atteint par la scission qui résulta du procès en adultère auquel Parnell se trouva mêlé. A la suite de cette affaire, un certain nombre de ses partisans, à la tête desquels étaient Gladstone et le clergé catholique tout entier, se séparèrent de lui. Jusqu'à sa mort, qui survint en 1891, le parti nationaliste irlandais se trouva paralysé.

En 1892, la reine prononça la dissolution de la Chambre des Communes, dont le mandat touchait à sa fin. Les élections se firent sur la question du Home-Rule, dont les défenseurs, sous la conduite de Gladstone, obtinrent une majorité de 40 voix (355 home-rulers, dont 81 Irlandais, contre 315 opposants, dont 47 libéraux unionistes). L'Angleterre tout entière avait voté contre l'autonomie (268 unionistes contre 497 home-rulers). Gladstone ne devait son triomphe qu'à sa popularité personnelle en Ecosse.

Dès l'ouverture de la session, la nouvelle Chambre des Communes adopta, par 340 voix contre 310, une motion de défiance contre le gouvernement. Le Cabinet Salisbury se retira.

Le quatrième Cabinet Gladstone (1892-1894)

A quatre-vingt-trois ans, et pour la quatrième fois, Mr. Gladstone devint premier ministre. Le « great old man » venait, aux élections, de remporter un grand succès ; il accomplit un tour de force en faisant voter, à la Chambre des Communes, par 347 voix contre 304, son projet de Home-Rule ; le bill vint échouer devant les Lords, où il fut repoussé par 449 voix contre 41. Gladstone avait le choix entre plusieurs solutions ; les conservateurs demandaient que l'on consultât le corps électoral ; mais le premier ministre fit très justement remarquer, dans un discours qu'il prononça à Edimbourg, que l'on n'avait jamais vu un ministère dissoudre la Chambre des Communes après un échec devant la Chambre des Lords, et que cet appel au pays serait nettement inconstitutionnel. Il n'osa pas agir comme il l'avait fait en 1871, et établir, par décret, le Home-Rule en Irlande : il sentait bien que, malgré la majorité factice qui le suivait, la Chambre Haute avait derrière elle le corps électoral, et commençait, après

soixante ans d'effacement, à reprendre une influence dont le Cabinet devait tenir compte.

Quelque temps après le rejet du Home-Rule, le grand homme d'Etat prit définitivement sa retraite. Le parti libéral lui donna pour successeur le comte de Rosebery.

Le Cabinet Rosebery (1894-1895 .

L'élévation de lord Rosebery au poste de premier ministre ne donna lieu à aucune opposition, quoique sir William Harcourt fût un rival sérieux et l'un des chefs les plus en vue du parti. Mais, outre qu'il avait été désigné par Gladstone, le noble lord était aimé des radicaux, et, aux yeux de tous, passait pour un partisan de l'impérialisme tempéré, d'une politique d'extension prudente qui est la plus sûre barrière contre les revendications de l'intérieur et les progrès du socialisme. Sir William Harcourt entra dans le Cabinet comme Chancelier de l'Echiquier et Leader de la Chambre des Communes, fonction à laquelle son talent d'improvisation et son esprit de repartie le rendait plus apte que tout autre.

Le Cabinet Rosebery, dont l'œuvre législative fut presque nulle, contribua cependant pour beaucoup à l'anéantissement du parti libéral aux élections

de 1895, surtout par l'attitude qu'il prit à l'égard de la Chambre des Lords. Celle-ci avait, pendant la session, repoussé deux bills présentés par le ministère, dont l'un avait pour but le désétablissement de l'Eglise Galloise, et l'autre avait trait à la réforme agraire en Irlande. Le premier ministre profita des vacances parlementaires pour faire une série de discours, dans lesquels il affirmait que les élections se feraient sur la question des pouvoirs de la Chambre des Lords, où, disait-il, il était inadmissible que trente membres libéraux, c'est-à-dire en communion d'idées avec la majorité du pays, fussent écrasés par 560 conservateurs.

La menace fut entendue, le défi fut relevé. Le parti tory fonda la *Primrose league* qui fit, au contraire, campagne en faveur de l'extension des pouvoirs de la Chambre Haute, et, par son activité, contribua pour beaucoup au résultat des élections.

Les Lords n'avaient pas, du reste, de pires ennemis qu'eux-mêmes, ainsi que le prouva un curieux incident : trois héritiers de pairies protestèrent, à la Chambre des Communes, contre l'obligation où ils seraient un jour d'aller siéger à la Chambre Haute ; quelque temps après, on dut désigner un comité, qui étudia la question et força l'un d'eux, le vicomte Wolmer, devenu, par la mort de son père, comte de Selborne, à quitter la Chambre des Communes.

Le Cabinet, qui n'avait jamais réuni de bien

grandes majorités, fut enfin battu, le 21 juin 1895, sur une question secondaire, par 132 voix contre 125. Il quitta le pouvoir.

*Le troisième Cabinet Salisbury (1895-1901)
jusqu'à la mort de la reine Victoria (22 janvier 1901).*

Quoique dirigé par le chef des conservateurs, le nouveau Cabinet renfermait un certain nombre d'unionistes; c'était un ministère de coalition. Le duc de Devonshire (lord Hartington) fut nommé président du Conseil, Mr. Chamberlain fut mis à la tête du Colonial-Office, le marquis de Lansdowne eut le département de la Guerre, Mr. Goschen celui de l'Amirauté; le premier ministre prit la direction des Affaires Etrangères; son neveu, M. Balfour, joignit à la Trésorerie la fonction de Leader de la Chambre des Communes.

Les élections générales, qui suivirent immédiatement l'arrivée au pouvoir du nouveau Cabinet, consacrèrent le triomphe du parti unioniste et la déroute des libéraux; ceux-ci, sous le ministère Rosebery, comptaient une majorité de vingt voix à peu près; dans la nouvelle Chambre des Communes, 411 unionistes se trouvaient en face de 259 libéraux.

Un tel écrasement n'est pas l'effet du hasard; la défaite des libéraux était due à leur attitude; Ils avaient eu le tort:

1° De vouloir réformer la Chambre Haute : le peuple, qui éprouve un saint respect pour les Lords, ne voyait pas la nécessité de transformer cette assemblée héréditaire en une Chambre composée de membres nommés à titre viager par le pouvoir exécutif; il était beaucoup plus intéressé par les réformes sociales que lui promettait le parti unioniste.

2° De vouloir imposer le Home-Rule, réforme abhorrée en Angleterre, peu praticable, compromise même par les dissensions du parti nationaliste irlandais.

3° De promettre le désétablissement de l'Eglise Anglicane; cette question, populaire en 1880, alors que l'anticléricalisme était assez puissant, avait depuis perdu tout intérêt aux yeux des populations.

4° De faire voter par le Parlement des lois de tempérance.

Il est, en effet, triste à dire que l'excellente mesure dont sir William Harcourt était l'auteur, et qui supprimait les cabarets dans les villes où les deux tiers des électeurs en faisaient la demande, enleva au parti libéral un nombre de voix assez considérable.

Au mois d'octobre 1896, l'opposition, déjà si éprouvée par les élections, fut encore affaiblie par la perte de son chef. Lord Rosebery, dont les opinions sur la question d'Orient différaient de celles de Gladstone et de la plupart de ses partisans, se

retira. Il eut, à ce propos, l'occasion de définir les difficultés qu'éprouve nécessairement le Leader du parti libéral lorsqu'il est membre de la Chambre des Pairs : « Sa voix ne peut être entendue à la Chambre des Communes, *siège du pouvoir*, que par la bouche d'un autre. Aux élections générales, quand la fortune et l'avenir de son parti et de lui-même sont en question, sa situation de pair l'oblige à garder un silence absolu ! »

Le Cabinet unioniste, outre la très grande majorité que lui avaient donnée les élections de 1895, tirait une grande force de ce que, contrairement aux libéraux qui promettaient beaucoup et tenaient peu, il n'avait pas de programme. Il ne négligeait, du reste, aucune occasion de se concilier la classe ouvrière pour qui il fit voter le *Workmen's compensation act*.

En mars 1898, un incident très caractéristique se produisit entre les deux Chambres, qui étaient en désaccord à propos du *Vaccination Bill*. Lord Salisbury obtint que la Haute Assemblée cédât au désir des Communes ; cette manière d'agir fut généralement condamnée comme susceptible de réduire peu à peu la Chambre des Lords au simple rôle d'appareil enregistreur ; lord Salisbury était pourtant l'un des fondateurs de la *Primrose league*.

Nous arrivons à une période trop récente pour ne pas être extrêmement concis. Toute l'activité ministérielle s'étant tournée vers le Transvaal, les affaires

intérieures de l'Angleterre ont été nécessairement négligées. En septembre 1900, le gouvernement, fort de la campagne victorieuse de lord Roberts, obtint de la reine la dissolution de la Chambre des Communes. Les élections se firent sur la question de la guerre ; les partisans du ministère affirmaient que tout siège perdu par eux était gagné par les Boers, et, sans trop de peine, du reste, faisaient appel au chauvinisme exalté du corps électoral. Le Cabinet comptait 128 voix de majorité dans l'ancienne Chambre des Communes ; il en eut 134 dans la nouvelle : la situation n'avait pas changé.

Quelques semaines plus tard, le 22 janvier 1901, la reine Victoria, dont le crépuscule avait été assombri par un nuage de sang, et que, comme tant de ses sujets, la guerre sud-africaine a peut-être tuée, s'éteignait à Osborne.

CHAPITRE V

Le Cabinet à la fin du dix-neuvième siècle.

SOMMAIRE :

Puissance toujours croissante du Cabinet depuis l'avènement de la reine Victoria. — Augmentation progressive de l'autorité du Premier Ministre sur ses collègues. — Caractère des ministres britanniques. — Le Cabinet et la Chambre des Lords. Le contrôle de la Chambre des Communes; restriction de ses privilèges. — Le Cabinet et le Corps Electoral. — Le rôle de la Couronne. — Conclusion.

Lorsque la reine Victoria monta sur le trône, le gouvernement de la Grande-Bretagne se partageait entre quatre puissances : la Couronne et la Chambre des Lords, le Cabinet et la Chambre des Communes. Depuis près de quarante ans la première a renoncé à jouer un rôle actif ; depuis soixante-dix ans bientôt, le pouvoir effectif de la seconde a progressivement déchu. Seuls restent debout, grandis de ce dont ont diminué les deux autres, la Chambre des Communes, derrière laquelle se dresse le Corps Electoral, et le Cabinet.

Le nombre des membres du Cabinet a toujours été en augmentant ; en 1837, dix ou douze seule-

ment des principaux chefs d'administrations en faisaient partie ; dans le Cabinet Salisbury, actuellement aux affaires, il y a vingt *Cabinet ministers* ; cette progression résulte de la tendance constante du Parlement à réunir les pouvoirs des anciens boards entre les mains de leurs présidents, qui ont ainsi leur place marquée dans le Cabinet.

Au premier abord, il pourrait sembler que, fatalement, l'homogénéité du Cabinet dût souffrir de cette augmentation ; or, le fait contraire s'est produit ; jamais, moins que maintenant, il n'a été question de dissensions au sein du ministère : c'est que, depuis soixante ans, la puissance et le prestige du premier ministre se sont considérablement accrus ; chef de la majorité qui gouverne le pays, il est, en quelque sorte, l'élu du corps électoral tout entier et l'autorité qui en découle lui permet de faire cesser les divergences qui pourraient se produire parmi les collègues qu'il s'est lui-même choisis.

Il ne faudrait pas, du reste, croire que ceux-ci, s'ils ont la même responsabilité, possèdent la même autorité. Il arrive souvent que la solution de grandes affaires, soumises pour la forme aux conseils de Cabinet, ait été arrêtée d'avance par le premier ministre et quelques confidents intimes ; les questions les plus graves sont quelquefois résolues dans une entrevue entre le Leader des Lords et celui des Communes.

Le travail principal des membres du Cabinet con-

siste à défendre leur politique devant les Chambres; ce ne sont pas comme les ministres français, par exemple, des administrateurs; ils n'ont que des rapports très peu fréquents avec le département dont ils ont assumé la direction; la plupart des signatures sont données, les visites officielles sont reçues par les sous-secrétaires d'Etat ou les chefs de services. Le ministre, qui passe les nuits au Parlement, où il est incessamment harcelé de questions, se retranche dans ses fonctions de *Debater*. C'est en cette qualité que son action s'exerce dans toute sa plénitude, puisque la responsabilité du Cabinet est journellement mise en jeu devant les Chambres et qu'il a mission de le défendre.

La tâche est aisée devant la Chambre des Lords, dont les décisions ont peu de poids dans la balance; en 1837, déjà, la décadence de cette haute assemblée était imminente; nous avons vu combien, à partir de cette époque, tout en conservant son prestige, elle a perdu en influence; tout en augmentant numériquement, elle a perdu en puissance. Certes, depuis quelque temps, par l'opposition qu'elle a faite au Home-Rule, elle semble avoir obtenu un regain de popularité; il n'est plus question d'attenter à son existence, et les projets de réforme que préconisait jadis lord Rosebery auraient, actuellement, peu de chances d'aboutir. Mais tous les partis semblent d'accord pour reconnaître que son pouvoir doit s'effacer devant la volonté réitérée de

la Chambre Basse ; lord Salisbury lui-même n'a pas craint, en 1898, d'user de son influence pour la faire revenir sur une décision qui la mettait en contradiction avec les Communes.

La grande arène dans laquelle s'exerce l'activité ministérielle est la Chambre des Communes devenue, depuis la réforme de 1884, l'expression exacte de la volonté populaire, le tribunal où se décide le sort du Cabinet. Il faut reconnaître, à l'honneur du parlementarisme anglais, qu'elle n'abuse pas de ses droits ; nous avons déjà maintes fois signalé sa tendance à substituer aux boards un ministre responsable afin d'obtenir sur toutes les questions des renseignements satisfaisants, et ne pas se heurter à l'irresponsabilité anonyme d'un comité. Elle ne cherche pas à renverser le ministère ; elle le fait rarement et ne le peut que lorsqu'elle est soutenue par le corps électoral ; mais elle use fréquemment de son droit de demander au Cabinet des explications claires et nettes : la principale occupation des ministres, nous l'avons vu, est d'y répondre.

Grâce aux circonstances, le Cabinet a évité les conséquences graves qui auraient pu résulter, pour son indépendance, du contrôle incessant de la Chambre Basse sur l'exécutif ; si, individuellement, les ministres sont forcés de se plier au bon plaisir des Communes, au contraire, lorsqu'ils sont constitués en corps, en Cabinet, ils échappent à la tyrannie parlementaire et peuvent même en

prendre à l'aise avec la Chambre des Communes.

Depuis soixante ans, en effet, celle-ci a laissé peu à peu restreindre ses privilèges. Jadis, tout membre pouvait faire passer un bill dû à sa propre initiative ; à l'heure actuelle, l'ordre des travaux, et surtout l'influence considérable du Leader ministériel sur la fixation de l'ordre du jour, ont rendu cette liberté illusoire ; et, grâce à la clôture, introduite pour mater le petit clan rebelle des Irlandais, le gouvernement a le pouvoir de faire taire une opposition gênante.

Mais ce ne sont là que des armes peu sérieuses, dangereuses même à manier, car le premier ministre qui en abuserait pourrait indisposer le corps électoral ; la véritable force du Cabinet, devant la Chambre des Communes, est dans le pouvoir salutaire qu'il possède de la dissoudre. Si le droit de dissolution n'existait pas ou s'il était tombé en désuétude, il est probable que, comme ailleurs, la tyrannie parlementaire régnerait en Angleterre et que le ministère serait à la merci des caprices de sa majorité. Rien de tel par l'exercice judicieux du droit de renvoyer les représentants devant leurs électeurs : si le Cabinet voit diminuer le nombre de ses partisans, si même il veut connaître l'opinion du pays sur une question importante, quoi de plus naturel, de plus respectueux pour le corps électoral que de lui demander ses desiderata ?

C'est ainsi que le Cabinet, tout en donnant aux

élus de la nation les explications désirables sur la conduite des affaires publiques, échappe, par un usage prudent, mais constant, du droit de dissolution, aux empiétements possibles de la Chambre des Communes et évite au pays les conséquences toujours fâcheuses de la versatilité d'une assemblée sans frein.

C'est donc le corps électoral, c'est-à-dire, puisque le suffrage universel existe en fait, le peuple entier, qui est devenu juge en dernier ressort ; c'est là le terme de cette évolution qui a fait passer le pouvoir des mains d'une aristocratie dans celles de l'unanimité des citoyens. Dans cette grande transformation du parlementarisme, c'est le Parlement qui a le plus souffert ; il est, en quelque sorte, écrasé entre la nation et la délégation par laquelle elle administre ses affaires : le Cabinet. Cette situation, particulière à l'Angleterre, résulte des rapports constants qui existent entre le gouvernement et le corps électoral, grâce à ces grandes associations libérales, conservatrices, radicales, qui groupent les électeurs des diverses opinions et les mènent à la bataille électorale.

Car la démocratie anglaise agit au grand jour ; si, jadis, l'établissement du scrutin secret fut chose excellente, depuis un certain nombre d'années déjà les idées de tolérance et de respect de l'opinion d'autrui ont fait assez de chemin pour que cette réforme n'ait presque plus de raison d'être. Per-

sonne ne cache son opinion politique ; c'est ainsi que les différents partis font distribuer aux électeurs des questionnaires, où il leur est demandé dans quel camp ils veulent se ranger : la plupart répondent à la question.

Cette franchise avec laquelle chacun affiche ses opinions a des conséquences heureuses, tant pour la stabilité ministérielle que pour la tranquillité du pays. Car, lorsque la Chambre des Communes sent que, dans ses attaques contre un Cabinet, elle n'aura pas l'appui des électeurs, elle cesse une opposition qui pourrait avoir pour elle de fâcheuses conséquences. Le Cabinet, de son côté, n'abuse pas du droit de dissolution ; il se retire de plein gré lorsqu'il s'aperçoit que le corps électoral n'est pas disposé à le suivre.

Il ne néglige rien, du reste, pour se concilier l'opinion publique ; si, en 1837, les hommes d'Etat professaient pour elle un profond dédain et affectaient de l'ignorer, les temps sont bien changés : ministres et ministrables rivalisent d'éloquence pour la gagner ; c'est dans ce but qu'ont été fondées les grandes ligues ; leurs états-majors, le Cabinet présent et le Cabinet futur, en parcourent les diverses sections et y prononcent des discours-programmes qui sont de véritables appels au combat. Les chefs des différents partis s'adressent, en effet, directement aux électeurs, puisque, dans toute crise sérieuse, la Chambre des Communes est dissoute,

et que seuls restent face à face le Cabinet et le Corps Electoral.

Depuis plusieurs années, il n'est plus question d'une influence quelconque de la Couronne sur les discussions du Cabinet ; est-ce là une situation définitive, ou ne faut-il pas plutôt attribuer cette attitude à l'âge et au sexe du souverain qui vient de mourir ? La monarchie ne pourra se perpétuer dans le pays démocratique qu'est maintenant la Grande-Bretagne, prétendent certains auteurs, que si elle respecte strictement, comme l'a fait la reine Victoria, la volonté des élus de la nation, si, à côté du roi qui règne, elle admet le roi qui gouverne, c'est-à-dire le premier ministre. D'autres affirment que, si la Couronne néglige de jouer un rôle actif, elle n'a plus de raison d'être et disparaîtra par la force même des choses. En tous cas, quelle que soit l'attitude des souverains anglais, il n'est pas douteux que, maintenant, le dernier mot ne reste toujours au Cabinet.

A l'heure présente, lorsque l'on considère la Constitution britannique, on y trouve, comme en 1837, un souverain, un Cabinet, une Chambre des Lords, une Chambre des Communes ; rien n'est changé, en apparence, et pourtant, du gouvernement oligarchique la Grande-Bretagne a passé au gouvernement démocratique dans le sens le plus large, puisque, en somme, le Cabinet peut être considéré comme un comité exécutif du corps élec-

toral. Et c'est là, peut-être, l'évolution la plus complète, la révolution la plus considérable et la plus pacifique qui se soit jamais accomplie ; elle commençait à peine à la mort de Guillaume IV ; elle était achevée à la fin du dix-neuvième siècle ; elle est donc étroitement liée au règne de la souveraine qui vient de s'éteindre, et ce ne sera pas le moindre titre de la reine Victoria au souvenir de la postérité.

Vu et approuvé :

Le Président,

E. CHAVEGRIN.

Paris, le 16 octobre 1901.

Vu :

Le Doyen,

GLASSON.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages :

- BAGEHOT. — La Constitution anglaise.
BOUTMY. — Le développement de la Constitution et de la société politique en Angleterre.
— Psychologie politique du peuple anglais.
DICEY. — The law of the Constitution.
DISRAËLI. — Vindication of the Constitution.
ESMEIN. — Droit constitutionnel.
FRANQUEVILLE (DE). — Le Gouvernement et le Parlement britanniques.
FREEMAN. — The growth of the English Constitution.
GLADSTONE. — Gleanings of the past.
GLASSON. — Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre.
GUIZOT. — Sir Robert Peel.
MAC-CARTHY. — Modern England.
MALMESBURY. — Mémoires.
MAY (Th. Erskine). — Histoire constitutionnelle de l'Angleterre (1760-1860).
RUSSELL (Lord John). — Mémoires (1813-1873).
SEIGNOBOS. — Histoire politique de l'Europe contemporaine.
STOCKMAR (Baron DE). — Mémoires.
TODD. — Parliamentary government in England.
TRAILL (H.-D.). — Queen's Victoria Prime Ministers.
WARD. — The reign of Queen Victoria.

Revues :

- Annuaire de la Revue des Deux-Mondes.
Revue des Deux-Mondes.
Revue de Paris.
Correspondant.
Nineteenth Century.
Fortnightly review.
Contemporary review.
-

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE I^{er}

La situation politique du Cabinet à l'avènement de la reine Victoria.	5
---	---

SOMMAIRE : Origine du Cabinet. — Les effets du Reform-Bill de 1832. — La composition du Parlement. — L'influence de l'aristocratie. — Le ministère et ses moyens d'action. — Réformes imminentes.

CHAPITRE II

L'organisation du Cabinet.	16
------------------------------------	----

SOMMAIRE : § I^{er}. *Formation et fonctionnement du Cabinet* : Nomination des ministres. — Substitution de l'influence du premier ministre à celle du roi. — Composition du Cabinet. — Comment il fonctionne. — Inexistence légale. — Homogénéité. — Conseil intérieur. — Attributions du Cabinet.

§ II. *Les départements d'Etat* : Tendances centralisatrices. — La Trésorerie et les administrations qui en dépendent. — Le secrétariat d'Etat. — L'Amirauté. — Le Lord haut chancelier et les jurisconsultes de la Couronne. — Le Conseil privé et ses Comités. — Le gouvernement d'Ecosse. — Le gouvernement d'Irlande. — Emoluments et pensions.

§ III. *Direction du Cabinet* : le premier ministre : Inexistence officielle de cette fonction. — Choix du premier ministre. — Son influence croissante. — Sa puissance dans le Cabinet.

CHAPITRE III

Le Cabinet et la Couronne. 83

SOMMAIRE : § I^{er}. *Le premier ministre, trait d'union entre la Couronne et le Cabinet* : Son droit d'accès auprès du souverain. — Caractère des rapports entre le premier ministre et la Couronne. — Les droits et les devoirs du souverain.

§ II. *Les rapports de la reine Victoria avec ses premiers ministres et les Cabinets qu'ils ont dirigés* : 1^o 1837-1861 : Caractère particulier des rapports de la reine avec lord Melbourne. — L'influence du Prince-Consort. — La reine et sir Robert Peel. — Lord Aberdeen. — Lord John Russell. — Les difficultés entre lord Palmerston et la Couronne.

2^o 1861-1901 : Attitude effacée de la reine. — Mr. Gladstone. — Ses théories. — Les idées de Mr. Disraëli sur la Constitution. — Ses rapports avec la reine. — La reine et les premiers ministres contemporains.

CHAPITRE IV

Le Cabinet et le Parlement. 118

SOMMAIRE : § I^{er}. *Les fonctions parlementaires du Cabinet* : La présence des ministres au Parlement. — Le statut de la reine Anne. — Discours du trône et Adresse. — La présentation des bills. — Le veto royal. — La responsabilité ministérielle. — Les leaders. — L'opposition. — Les questions. — La chute du Cabinet. — La dissolution du Parlement.

§ II. — *Histoire parlementaire des Cabinets qui ont détenu le pouvoir sous la reine Victoria* : Le Cabinet Melbourne (1837-1841). — Le Cabinet Peel (1841-1846). — Le premier Cabinet Russell (1846-1852). — Le premier Cabinet Derby (1852). — Le Cabinet Aberdeen (1853-1855). — Le premier Cabinet Palmerston (1855-1858). — Le deuxième Cabi-

net Derby (1858-1859). — Le deuxième Cabinet Palmerston (1859-1865) et le deuxième Cabinet Russell (1865-1866). — Le troisième Cabinet Derby (1866-1868) et le premier Cabinet Disraëli (1868). — Le premier Cabinet Gladstone (1868-1874). — Le deuxième Cabinet Disraëli (1874-1880). — Le deuxième Cabinet Gladstone (1880-1885). — Le premier Cabinet Salisbury (1885-1886). — Le troisième Cabinet Gladstone (1886). — Le deuxième Cabinet Salisbury (1886-1892). — Le quatrième Cabinet Gladstone (1892-1894) et le Cabinet Rosebery (1894-1895). — Le troisième Cabinet Salisbury (1895-1901).

CHAPITRE V

Le Cabinet à la fin du dix-neuvième siècle. . . . 186

SOMMAIRE : Puissance toujours croissante du Cabinet depuis l'avènement de la reine Victoria. — Augmentation progressive de l'autorité du premier ministre sur ses collègues. — Caractère des ministres britanniques. — Le Cabinet et la Chambre des Lords. — Le contrôle de la Chambre des Communes; restriction de ses privilèges. — Le Cabinet et le Corps Electoral. — Le rôle de la Couronne. — Conclusion.

